

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Mairi Uusen

**EUROOPA LIIDU STRUKTUURIVAHENDITEST TAGASINÕUTAVATE
TOETUSTE VIIVISE PROPORTSIONAALSUS**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Alexander Lott

Tallinn
2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. VIIVISE OLEMUS JA KAITSEALA	8
1.1. Viivise legitiimne eesmärk ja olemus struktuurivahendite rakendamisel	8
1.2. Struktuuritoetuste tagasinõuete viivise kuulumine Eesti Vabariigi põhiseaduse kaitsealasse ning põhiõiguste ja –vabaduste riivete lubatavus	16
2. TAGASINÕUTUD STRUKTUURITOETUSE TÄHTAEGSE TAGASIMAKSMISE SOODUSTAMISEKS VÕIMALIKUD VAHENDID	22
2.1. Viivise kui valitud meetme sobivus toetuse tagasinõudmise soodustamiseks	22
2.2. Tagatis kui võimalik alternatiivne meede lisaks viivisele	27
3. SOBIVATE MEETMETE MÕJU TOETUSE SAAJA ÕIGUSTELE	34
3.1. Viivise ja tagatise mõju ettevõtlusvabadusele ja omandipõhiõigusele	34
3.2. Viivise kui sobivaima meetme ajatamise, vähendamise ja loobumise võimalikkus	41
4. VIIVISE MÄÄRA SUURUSE PÕHJENDATUS	48
4.1. Esialgse õiguskaitse kasutamise mõju struktuurivahendite toetuse tagasinõuete viivisele ja seos riigi enda vastutusega	48
4.2. Struktuurivahendite toetuse tagasinõuetele kohalduva viivise määra võrdlus muude kasutusel olevate viivistega.....	55
KOKKUVÕTE	63
SUMMARY	68
KASUTATUD ALLIKAD	74
Kasutatud kirjandus	74
Siseriiklikud õigusaktid	75
Muud õigusaktid	76
Siseriiklikud kohtulahendid	77
Euroopa Kohtu kohtulahendid	78
Muud allikad	79
LISAD	82
Lisa 1 Programmperioodide 2007-2013 ja 2014-2020 tagastuste ülevaade	82
Lisa 2 Euroopa Keskpannga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav intressimäär ja seadusest tuleneva eraõigusliku viivisemäära muutumine aastate lõikes	84
Lisa 3 Mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärad tegevusalade lõikes	85
Lisa 4 Kokkuvõte EL liikmesriikidele saadetud küsimustikust.....	86

SISSEJUHATUS

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (edaspidi struktuurivahend või struktuuritoetus), mis aitavad arendada liikmesriikide majandust, vähendades arenguerinevusi Euroopa erinevate piirkondade vahel, toetuste periood on jaotunud 7-aastasteks tsükliteks, kus Eesti hakkas toetusi saama seoses Euroopa Liidu liikmesriigiks saamisega alates 2004. aastast. Esimene struktuuritoetuste periood oli aastateks 2004-2006, teine periood aastateks 2007-2013. Käesoleval ajal on Eestis rakendamisel juba kolmas struktuuritoetuste periood aastateks 2014-2020.¹

Struktuuritoetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kontrollimise protsessi õiguslik raamistik on välja töötatud Euroopa Komisjoni (edaspidi EK) poolt ning reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1303/2013 (edaspidi ühissätete määrus)², millega EK delegeerib struktuuritoetuste rakendamise liikmesriigile, kelle ülesandeks on omakorda siseriikliku süsteemi ülesehitamine³ ja tagamine selle kooskõla ühissätete määrusega. Mitmete erinevate kohustuste kõrval näeb ühissätete määruse artikkel 122 lõige 2 ühe liikmesriigi kohustusena ette nõuda sisse liigselt makstud summad koos hilinevad maksete viivistega. Artiklist aga ei selgu, milline peab olema viivise määra suurus, mida liigselt makstud summade tagasinõudmisel rakendada või mida liikmesriik peab määra valikul silmas pidama.

Siseriiklikul tasandil on käesoleva perioodi rakendamine reguleeritud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadusega (edaspidi STS2014_2020)⁴, mille § 48 lõike 1 kohaselt on toetuse saaja kohustatud tagasimaksmisele kuuluva toetuse tagasi maksma 60 kalendripäeva jooksul finantskorrektsiooni otsuse kehtima hakkamise päevast arvates. Kui toetuse saaja toetust tähtaegselt ei tagasta, siis sama seaduse § 49 lõike 1 alusel on toetuse saaja kohustatud maksma täiendavalt ka viivist 0,1 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. See tähendab, et viivise määr on 36,5 protsenti aastas.

Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (edaspidi STS2014_2020 seletuskiri) märgib, et viivise tasumise kohustus on kooskõlas ühissätete

¹ Euroopa Liidu Struktuuritoetus. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et> (19.04.2019).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006. – ELT L 347, lk 320-469.

³ Euroopa Liidu Struktuuritoetus (viide 1).

⁴ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 13.03.2019, 111.

määruse artikli 147 lõikega 2⁵. Nimetatud artikkel ei räägi aga viivisest, mida toetuse saaja peab maksma, vaid reguleerib hoopis viivise maksmise kohustust olukorras, kui liikmesriik ise hilineb talle EK poolt finantskorrektsioonis toodud enamsaadud summa tagasi maksmisega. STS2014_2020 seletuskirjast ei selgu, mis oleks liikmesriigi viivise määra suurus. Ühissätete määruse artikli 147 lõike 2 teise lause kohaselt on liikmesriigilt nõutav viivise määr poolteist protsendipunkti kõrgem määrast, mida Euroopa Keskpank kohaldab oma põhiliste refinantseerimistehingute puhul selle kuu esimesel tööpäeval, millesse tagasimaksmise tähtpäev langeb. Seisuga 01.01.2019 oleks liikmesriigile kohalduva viivisemäära suuruseks näiteks 1,5 protsenti.⁶ Eelnevast nähtub selgesti, et Eesti riigi enda viivise maksmise kohustus EK-le toetuse tagasimaksmisega viivitamisel on kordades väiksem kui toetuse saaja kohustus tagasimaksega viivitamisel Eesti riigi ees.

Kõigil kolmel toetuste perioodil on toetuse tagasinõuetele kohalduv viivise määr olnud samasugune ehk 0,1 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. Uurides viivise määra selgitust varasemate perioodide struktuuritoetuste seletuskirjadest, siis seletuskirjas perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (edaspidi STS2007_2013 seletuskiri)⁷ pole valitud viivise määra kohta midagi välja toodud. Perioodi 2004-2006 seletuskirjas struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (edaspidi STS2004_2006 seletuskiri)⁸ on aga seadusandja selgitanud järgmist: „Viiviste kehtestamisel on lähtutud finantsturgudel rakendatavast keskmisest viivise määrast. Pankadevahelise viivise intressi baasi (krediidiasutuse kohustusliku reservi mittetäitmisel rakendatakse neile leppetrahvi, mille intressimääraks on 20 protsenti aastas) on kehtestanud Eesti Panga President oma 03.02.2003.a määruse nr 2 punktiga 8.“ Sisuliselt ei selgu ka STS2004_2006 seletuskirjast, miks on seadusandja valinud oluliselt kõrgema määra, kui seletuskirjas viidatud keskmine ning seadnud määra 20 protsenti aastas asemel hoopis kõrgema määra 36,5 protsenti aastas. Ka ei nähtu hilisematest STS2007_2013 ega STS2014_2020 seletuskirjadest, et seadusandja oleks uute toetuste programmperioodide ettevalmistamisel esialgselt valitud viivisemäära põhjendatust või mõju analüüsinud või kaalunud selle muutmist.

⁵ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a0a3601f-38d3-4aa6-a0e5-c00e45898227> (19.04.2019), lk 65.

⁶ Eesti Panga andmetel on Euroopa Keskpanka põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav intressimäär 0,00 protsenti seisuga 01.01.2019 (intressimäära ülevaade Lisa 2). Lisades sellele poolteist protsendipunkti, saame liikmesriigi viivise määra suuruseks 1,5 protsenti.

⁷ Seletuskiri perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde. – Riigikogu arhiiv (19.04.2019).

⁸ Seletuskiri struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde. – Riigikogu arhiiv (19.04.2019), lk 9.

Arusaamatust viivise määra suuruse valikus suurendab seegi, et olukorras, kus toetuse saaja on temalt tagasinõutud toetuse tagastanud, sh maksnud võib-olla ka teatud summas viivist ja hiljem tunnistatakse toetuse tagasinõude otsus vaide või kohtumenetluse tulemusel kehtetuks, tuleb haldusotsuse koostajal esialgse olukorra taastamiseks tagastada toetuse saajale toetus koos intressiga vastavalt riigivastutuse seaduse (edaspidi RVastS)⁹ § 23 punktile 1.¹⁰ Tulenevalt RVastS § 23 punktist 1 võib toetuse saaja riigilt lisaks tagasisaadud summale küsida ka intressi 6 protsenti aastas, mis on aga mitmeid kordi väiksem toetuse saaja enda vastutusest toetuse tagasimaksmisega viivitamisel.

Käesoleva töö uurimisprobleem seisneb seega vajaduses välja selgitada, kas tänane struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivisemäär, mida pole peale esmakordset seadmist muudetud, on jätkuvalt põhjendatud. Arvestades eelnevat, on käesoleva magistritöö eesmärgiks saada teada, kas STS2014_2020 § 49 lõikega 1 seatud viivise määr, millega kohustatakse toetuse saajat maksma viivist 0,1 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest (36,5 protsenti aastas) on toetuse saajatele liialt koormav, kui riigi enda vastutus kahju tekitamisel on oluliselt väiksem (6 protsenti aastas).¹¹

Töös püstitatud hüpotees on järgmine: Seatud viivise määr on toetuse saajale liialt koormav ja pole selge, et selle seadmisel on lähtutud nii võrdse kohtlemise kui proportsionaalsuse põhimõttest, kui riigi enda vastutus ebaõige toetuse tagasinõude otsuse korral on oluliselt väiksem.

Töö aktuaalsust näitab asjaolu, et käesoleval ajal on ettevalmistavas etapis uus 7-aastane struktuuritoetuste programmiperiood ning õigusaktide ettevalmistamine algab eeldatavasti 2019. aastal. Seetõttu on oluline välja selgitada, kas täna kehtiv viivis on õiges määras või vajab muutmist. Käesolev töö on potentsiaalselt üheks alusdokumendiks järgmise struktuuritoetuste programmiperioodi siseriiklike õigusaktide kavandamisel. Lisaks on viivise määra suuruse põhiseaduspärasuse tõstatanud ka õiguskantsler, märkides, et kehtiv regulatsioon on jäik, mistõttu ei pruugi põhiseaduspärasus olla igas olukorras tagatud.¹² Kuigi õiguskantsler on viidanud oma märgukirjas Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika

⁹ Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.

¹⁰ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 62.

¹¹ RVastS § 23 punkt 1 kohaselt võib isik nõuda avaliku võimu kandjalt intressi alusetult saadud raha eest kuus protsenti aastas.

¹² Õiguskantsler Ü.Madise 13.04.2018 nr 6-1/171263/1801798 Märgukiri tagasinõutavatelt toetustelt arvestatavast viivisest, lk 1.

rakendamise seaduse (edaspidi ELÜPS)¹³ § 114 lõikes 1 toodud viivisele, on ELÜPS-i alusel eraldatud toetuste tagasinõuetele kohalduv viivise määr sama kui STS2014_2020 alusel eraldatud toetuse tagasinõuetele.

Töö on jaotatud neljaks peatükiks, millest esimeses avatakse viivise üldine olemus ja selgitatakse välja, mis on struktuuritoetuste tagasinõuetele seatud viivise tasumise kohustuse sisuline eesmärk, sest eelpool nimetatud seletuskirjadest see ei selgu. Võrdluseks on analüüsitud eraõiguslikes suhetes kasutusel olevat viivist ja maksuvaldkonnas kasutatavat maksuintressi. Lisaks analüüsitakse, kas avaliku võimu poolt seatud viivise kohustus kuulub Eesti Vabariigi põhiseaduse kaitsealasse ning mida seadusandja peab viivise määra seadmisel arvestama, et see poleks adressaatide suhtes ebaõiglaselt kõrge.

Arvestades töös püstitatud hüpoteesi, hinnatakse teises peatükis, kas viivis on üldse sobiv vahend, et selle abil saavutada seadusandja poolt soovitud eesmärk. Selleks analüüsitakse seni tehtud toetuse tagasinõudeid koos tasutud viiviste ja intressidega. Lisaks uuritakse, kas viivise kõrval võib esineda teisi sobivaid meetmeid, mis samuti aitaksid seadusandjal soovitud eesmärki saavutada, arvestades siinjuures seda, et toetuse andmine on sarnane laenu saamisega, mistõttu kasutakse võrdlust finantsasutuste poolt antavate laenudega.

Töö kolmandas peatükis hinnatakse sobivaks osutunud meetmete mõju toetuse saajale, uurides, milliseid põhisoiguseid või –vabadusi seatud kohustused riivavad. Selgitatakse välja, kas viivise kõrval sobivaks osutunud muu meede piirab toetuse saaja õigusi viivisega võrreldes vähem või rohkem ja kas viivise enda juures saaks seadusandja kasutusele võtta muid leevendavaid meetmeid, et viivise kohustus muuta toetuse saajate õigusi vähem piiravaks.

Töö viimases osas otsitakse vastust täna kehtiva struktuuritoetuse tagasinõuetele kohalduva viivise määra 36,5 protsenti aastas põhjendatusele. Selle välja selgitamiseks uuritakse, kas esialgse õiguskaitse kasutamine toetuse tagasinõude otsuste vaidlustamiseperioodil aitab viivise mõju toetuse saajatele vähendada ning võrreldakse riigi vastutust toetuse saajate vastutusega olukorras, kus vaidlustusmenetlus osutub edukaks. Viimaseks võrreldakse struktuuritoetuste tagasinõuete viivise määra suurust eraõiguslikes suhetes kasutatava seadusjärgse viivisega, samuti mittefinantsettevõtetele antud laenude intresside, maksuasjades

¹³ Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 28.12.2018, 36.

kasutuses olevate maksuintressiga ning teistes liikmesriikides kasutustel olevate struktuuritoetuste tagasinõuete viivistega.

Töös püstitatud eesmärgini jõudmiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks on kasutatud analüüsiv-võrdlevat meetodit. Analüüsitud on kehtivat struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduvat regulatsiooni ja toodud mitmeid paralleele maksuvaldkonnaga, kus on kasutuses sarnased avalik-õiguslikud kohustused. Lisaks on võrreldud struktuurivahendite toetuse tagasinõuete viivist muude eraõiguses kasutuses olevate viivistega. Arvestades, et struktuurivahendite rakendamise reeglid ja nõuded tulevad kõigile liikmesriikidele ühissätete määrusest ja lähenemine viivisele peaks seetõttu olema sarnane, on struktuurivahendite viivise määra suurust ja praktikaid uuritud ka teistest liikmesriikidest. Selleks on koostatud küsimustik, mis on 20.12.2018 läbi siseriiklikul struktuurivahendite makseasutuse edastatud struktuurifondide makseasutuste võrgustikule.¹⁴ Edastatud küsimustele vastas vaid neljandik liikmesriikidest, kuid saadud vastused annavad ülevaate, kuidas liikmesriigid tagasinõutud toetustele kohalduvat viivise nõuet on rakendanud. See annab võimaluse võrrelda töös erinevate liikmesriikide toetuse tagasinõudmisel kohalduva viivise praktikaid ning hinnata, kas Eesti praktika on teistega sarnane või erinev.

Töö peamisteks allikateks on erinevad teadusartiklid koos Eesti Vabariigi Riigikohtu, halduskohtu, ringkonnakohtute ja Euroopa Kohtu kohtulahenditega, kasutades neid eelkõige võrdlustes või analoogia kohaldamiseks, sest struktuuritoetuste viivise teemalisi kohtulahendeid ja teadusartikleid on põgusalt. Olulisteks töö allikateks on ka erinevad valdkondlikud õigusaktid ning muud struktuuritoetuste spetsiifikaga seotud materjalid, sh statistiline info toetuse tagasinõuete kohta pärineb struktuuritoetuste registrist.

Tänan magistritöö juhendajat PhD Alexander Lott'i juhendamise, asjakohase suunamise, kannatlikkuse ning mõistva suhtumise eest.

Märksõnad: struktuuritoetused, viivised, proportsionaalsuse põhimõte.

¹⁴ Vt lisa 4.

1. VIIVISE OLEMUS JA KAITSEALA

1.1. Viivise legitiimne eesmärk ja olemus struktuurivahendite rakendamisel

STS2014_2020 § 49 lõige 1 näeb ette maksta toetuse saajal viivist 0,1 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest, kuid analüüsides nii STS2014_2020 seletuskirja kui ka varasemate struktuuritoetuste seaduste seletuskirju, ei selgu, mis on nimetatud kohustuse sisuline eesmärk. Viidatakse vaid sellele, et tähtjaks tasumata viivise tasumise kohustus tuleneb Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusest.¹⁵ Selgitamaks välja, mis on STS2014_2020 § 49 lõikes 1 seatud viivise tegelik eesmärk, on lähemalt analüüsitud eraõiguses kasutatava viivise olemust ja eesmärki. Seejärel saab hinnata, kas need on omavahel kattuvad või täidab STS2014_2020 § 49 lõikes 1 seatud viivis siiski mingit muud eesmärki.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiivi 2011/7/EL, 16.02.2011, hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul (edaspidi direktiiv 2011/7/EL)¹⁶ põhjenduse punkti 16 kohaselt peaks võlausaldaja saama hilinenud maksmise korral kasutada hilinenud maksete eest viivise nõudmist ilma igasuguse eelneva teate esitamiseta kohustuste täitmata jätmise kohta või muu sarnase teate esitamiseta, milles meenutatakse võlgnikule tema maksekohustust. Sama direktiivi põhjenduse punkt 17 kohaselt tuleks võlgniku makse lugeda viivise nõudeõiguse tekkimise seisukohalt hilinenuks, kui tasumisele kuuluv summa ei ole tähtaja lõppedes võlausaldaja kasutuses, tingimusel, et võlausaldaja on täitnud oma õiguspärased ja lepingujärgsed kohustused. Nimetatu on täpsemalt reguleeritud ka direktiivi 2011/7/EL artiklis 4. Kõnealuse direktiivi eesmärk on kaitsta tõhusalt võlausaldajaid hilinenud maksmiste eest, kus kaitse peab pakkuma konkreetsele võlausaldajale tema poolt kantud sissenõudmiskulude võimalikult täielikku hüvitamist nii, et see motiveeriks maksmisega mitte hilinema.¹⁷

Hilinenud maksmise tagajärgi saab lugeda hoiatavaks ainult tingimusel, kui nendega kaasneb selline sissenõudmismenetlus, mis on kiire ja võlausaldaja jaoks tulemuslik.¹⁸ Seadusest tuleneva viivise nõude mõte on lihtsustada võlausaldajal kohustuse täitmise viivitamisest

¹⁵ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 64.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/7/EL, 16.02.2011, hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul. – ELT L 48, lk 1-10;

¹⁷ EKo 13.08.2018, C-287/17 *Česká pojišťovna*, p 26.

¹⁸ Direktiiv 2011/7/EL (viide 16), põhjendus 33;

tekkiva kahju suuruse arvestamist¹⁹ ning selle kasutamine lihtsustab võlausaldajal saada hüvitist ilma, et ta peaks tõendama viivise summas kahju tekkimist. Eelnev tähendab, et viivist on võimalik võlausaldajal kasutada seadusjärgses määras ka siis, kui selles pole varasemalt kokku lepitud. Viivitusintressi seadmisel lähtutakse eeldusest, et raha omamine võimaldab seda tulu teenivalt kasutada ning sõltumata sellest, millisel alusel raha omatakse, tuleb omamise aja eest ka eraldi tasu maksta, kui raha omamine on ebaseaduslik,²⁰ sest kahjustatud poole (võlausaldaja) rahalised vahendid vähenevad. Seetõttu on põhjendatud kahju tekkimisest omandatud eelise ülekandmine teisele poolele (võlausaldajale) viivise maksmise kohustusega.²¹

Direktiivis 2011/7/EL on märgitud, et hilinenud maksmine avaldab negatiivset mõju likviidsusele ja raskendab ettevõtjate finantsjuhtimist, mõjutades ettevõtjate konkurentsivõimet ja kasumlikkust seeläbi, et võlausaldajal tuleb hilinenud maksete tõttu otsida rahalisi vahendeid väljastpoolt. Eriti mõjutab see võlausaldajat majanduslanguse ajal, mil rahaliste vahendite leidmine on raskem. Arvestades eeltoodut, on direktiivi eesmärgiks hilinenud äriühingute hilinenud maksmisega võitlemine, arendades seeläbi välja majanduskeskkond, mis toetab äritehingute puhul õigeaegseid makseid.²² Hilinenud maksmine on takistuseks nõuetekohasele siseturu toimimisele²³ ning direktiiviga 2011/7/EL seatud meetmed peaks lisaks maksete tähtaegsele tasumisele ja ettevõtete likviidsuse kasvule aitama kaasa ka tööhõive- ja majanduskasvule.²⁴

Sama põhimõte on reguleeritud ka Eesti siseriiklikus õiguses, täpsemalt võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS)²⁵ § 113 lõikes 1, mille esimese lause kohaselt võib võlausaldaja nõuda rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral võlgnikult viivitusintressi (viivis)²⁶ alates kohustuse sissenõutavaks muutumisest kuni selle kohase täitmiseni. Viivise nõude esitamisega saab võlausaldaja lepingu rikkumisel sisuliselt hüvitist selle eest, et tal polnud teatud aja jooksul võimalik kasutada rahasummat, mis kohase täitmise korral oleks tema

¹⁹ P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, K.Sein. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura kirjastus, Tallinn 2016, lk 555.

²⁰ A.Õunpuu. K.Sink. Intressilt ja viiviselt viivise arvestamise keeld, selle arengusuunad kohtupraktikas ja seadusloomes. – Juridica V/2015, lk 333.

²¹ I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi. Võlaõigus I üldosa. – Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2004, lk 247.

²² Direktiiv 2011/7/EL (viide 16), põhjenduse p-d 1 ja 6.

²³ C.Ene. The late payment under the EU legislation. – 5 Juridical Tribune 2015 (2), Issue 2, December 2015, pp 292.

²⁴ European Commission. Late Payment Directive. – Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/growth/smes/support/late-payment_en (19.04.2019).

²⁵ Võlaõigusseadus. – RT I, 22.03.2018, 4.

²⁶ Edaspidi kasutatakse töös intressi ja viivise eristamiseks väljendi „viivitusintressi“ asemel „viivis“.

käsituses olnud.²⁷ Viivis peaks tagama rahaliste kohustuste nõuetekohase täitmise ehk sundima võlgnikku oma kohustust täitma.²⁸ Sisuliselt on viivisenõude eesmärgiks motiveerida võlgnikku rahalist kohustust kohaselt täitma selleks antud maksetähtaja jooksul ning selle täitmata jätmise korral võlgnikku karistada, lastes tal hüvitada võlausaldajale tekkinud kahju.²⁹ Seega olemuselt on viivis minimaalne viis tekkinud kahju hüvitada, mida on alati õigus nõuda raha maksmisega viivitamisel.

Ollakse seisukohal, et lisaks viivise kompensatsioonilisele iseloomule on tal ka sanktsiooniline iseloom, sest viivise nõude esitamine ei eelda võlausaldajale raha tagasimaksmisel tegelikult tekkinud kahju,³⁰ vaid tagab kohustuse nõuetekohase täitmise.³¹ Täiendavalt on viivisel veel ka survestav funktsioon, mis väljendub selles, et kohustuse täitmine on võlgnikule soodsam kui täitmata jätmine.³²

Arvestades, et viivis on peamiselt kompensatsiooniline, eesmärgiga hüvitada võlausaldajale kohustuse täitmisega viivitamisel tekkinud kahju, saab viivist käsitleda ka kahju hüvitamise eriliigina. Samas ei kohaldu viivisele kahju hüvitamise üldreeglid, kuid viivise seotusele kahjudega viitab seadusest tulenev põhimõte, et viivist võib nõuda vaid juhul, kui isik, kellelt viivist nõutakse, vastutab kohustuse rikkumise eest.³³ Seega võiks eeldada, et raha maksmise kohustuse rikkumine vääramatü jõu tõttu toob kaasa rikkumise vabandatavuse ning võlgnik rikkumise eest ei vastuta (VÕS § 103 lõike 1 esimene ja lõike 2 esimene lause). Sel juhul oleks viivisenõue välistatud vääramatü jõu mõju ajal ehk ajal, mil vääramatü jõud kohustuse täitmist takistas (VÕS § 103 lõige 3), kuid praktikas ei saa raha maksmise kohustust vabandatavaks lugeda, sest rahalise kohustuse rikkumine, milleks on ka toetuse tagasimaksmisega viivitamine, üldjuhul vabandatav olla ei saa.³⁴

Viivise rakendamisel arvestatakse küsitav viivise hüvitis protsendina võlgnetavast summast.³⁵ Lisaks tuleb viivise arvestamisel lähtuda perioodilisuse põhimõttest, kus tulevikku suunatud viivis ei saa olla määratud kindla summana, nõ päevamäärana, sest seadusjärgne viivisemäär muutub VÕS § 94 lõikega 1 ja § 113 lõikega 1 koostoimes perioodiliselt. Täiendavalt esineb

²⁷ Kull, Kõve, Käerdi (viide 21), lk 246.

²⁸ RKHKo 3-3-1-83-10, p 22; RKTko 3-2-1-66-05, p 17.

²⁹ M.Raude. Viivise vähendamise võlgniku taotlusel ja kohtu algatusel. – Juridica I/2015, lk 26.

³⁰ Varul, Kull, Kõve, Käerdi, Sein (viide 19), lk 555.

³¹ RKTko 3-2-1-66-05, p 24; RKTko 3-2-1-132-04, p 15; RKHKo 3-3-1-83-10, p 22.

³² M.Laanoja. Leppetrahvi kokkulepe kui üürniku ja üürileandja kohustusi tasakaalustav vahend eluruumi üürilepingus. – Juridica 6/2018, lk 380.

³³ Kull, Kõve, Käerdi (viide 21), lk 250.

³⁴ Varul, Kull, Kõve, Käerdi, Sein (viide 19), lk 556.

³⁵ Samas, lk 553.

alati võimalus, et võlgnik maksab võla ära osaliselt, mis tähendab, et sel juhul tuleb edasist viivist maksta väiksemalt summalt.³⁶ Seadusjärgne viivis muutub vähemalt kaks korda aastas, sest iga poolaasta alguses avaldatav Euroopa Keskpanka baasintressimäär määrab igaks poolaastaks uue viivisemäära.³⁷

Viivise ülempiiri pole seaduses toodud, kuid ülemäärase viivise vältimiseks ja seeläbi võlgniku ebamõistlikuks koormamiseks on viivise maksmiseks kohustatud isikul õigus nõuda VÕS § 113 lõike 8 alusel koostoimes VÕS §-ga 162 viivise vähendamist, kui see on ebamõistlikult suur. Taotleda võib viivise vähendamist mõistliku suuruseni, kuid seejuures tuleb arvesse võtta võlgniku poolset kohustuse täitmise ulatust ühelt poolt ja teiselt poolt teise lepingupoolle õigustatud huvi ning lisaks ka lepingupoolte majanduslikku seisundit. Seaduses toodud loetelu, mida viivise vähendamisel peab arvestama, pole ammendav, mistõttu võivad kohtud viivise vähendamisel arvestada ka muid asjaolusid.³⁸

Riigikohus on välja toonud, et kuna viivise rakendumine sõltub eelkõige võlgnikust enesest, ei saa poolte vaheline viivise kokkulepe võlgnikku kahjustada ega olla heade kommetega vastuolus ja seetõttu tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TSÜS)³⁹ § 86 lõike 1 kohaselt tühine.⁴⁰ Kui kohus leiab viivisemäära olevat ebamõistlikult kõrge, peaks kohus VÕS § 42 lõike 3 punktist 5 lähtudes pidama lepingujärgset viivisemäära kokkulepet tühiseks ning kohaldama VÕS § 41 järgi seadusjärgset viivisemäära.⁴¹ Viivisenõude suurus ei sõltu tegelikult tekkinud kahjust, mistõttu võib viivisenõue tunduda teinekord võlgnikule üleliia suur.⁴²

Tulenevalt eeltoodust on eraõiguses kasutuses oleva viivise eesmärk ühelt poolt mõjutada võlausaldajat tähtaegselt oma kohustust täitma ja teiselt poolt kohustuse täitmisega viivitamisel hüvitada võlausaldajale tekkinud kahju. Seega, olles välja selgitanud eraõiguses kasutuses oleva viivise olemuse ja eesmärgi, hinnatakse järgnevalt, kas struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduva viivise olemus ja eesmärk kattub sellega.

³⁶ RKTko 3-2-1-69-08, p 29.

³⁷ Varul, Kull, Kõve, Käerdi, Sein (viide 19), lk 557.

³⁸ Kull, Kõve, Käerdi (viide 21), lk 250.

³⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.01.2018, 6.

⁴⁰ RKTko 3-2-1-108-02, p 12; RKTko 3-2-1-66-05, p 14.

⁴¹ RKTko 3-2-1-66-05, p 24; RKTko 3-2-1-139-14, p 11.

⁴² Raude (viide 29), lk 26.

STS2014_2020 § 49 lõikes 1 seatud viivise eesmärgi tuleb hinnata koostoimes struktuuritoetuste finantskorrektsioonide eesmärgiga, et saada aru, miks üldse toetuse tagasinõuetele viivise kohustus on seatud. STS2014_2020 § 45 lõike 1 kohaselt tuleb finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks või tühistamiseks teha ühissätete määruse artiklis 143 nimetatud juhtudel, kui toime on pandud üksikud või süsteemsed eeskirjade eiramised. Nii ühissätete määruse artikli 2 punkti 36 kui Nõukogu määruse nr 2988/95 (edaspidi finantshuvide kaitse määrus)⁴³ artikli 1 lõike 2 kohaselt tähendab eeskirjade eiramine ühenduse õiguse mistahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks EL üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatult kuluartikli tõttu.

Kohtupraktika kohaselt on EL õigusaktidega väljatöötatud toetuste süsteemi aluseks eeskätt toetuse saaja kohustus täita talle pandud kohustused, mis omakorda annab talle õiguse saada ettenähtud finantsabi. Kui aga toetuse saaja kõiki neid kohustusi ei täida või paneb toime eeskirja eiramise, ei saa toetuse saaja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele ja juba omandatud õigustele tuginedes eeldada, et talle esialgu eraldatud abi jääb kogusummas kehtima.⁴⁴ Samas on Euroopa ombudsman Emily O'Reilly on oma otsuses Horvaatia ettevõtte poolt esitatud kaebuses EK auditi peale märkinud, et ELi rahastatud projektides osalemine võib olla väikeettevõtete hirmutav väljakutse, sest reeglid on üldjuhul üsna keerukad ja ettevõtted ei saa sageli reeglite kohta usaldusväärset nõu. Lisaks näivad reeglid, mis on jõustatud ELi eelarve kaitsmise ja pettuste ennetamise nimel, väga jäigad, kuigi sageli ei ole tegelik oht ELi eelarvele üldse selge ning tehtud väikse vea tõttu ei ole õigustud eeskirjade kõige jäigem kohaldamine.⁴⁵

Siiski peab eeskirjade eiramisele järgnema tulenevalt finantshuvide kaitse määruse artikli 4 lõigetest 1 ja 4 põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine kas i) kohustusena maksta või tagasi maksta maksmisele kuuluvad või põhjendamatult saadud summad või siis ii) saadud soodustuse taotlemisel selle toetuseks või ettemakse saamise ajal antud tagatise täieliku või osalise kaotamisena. Seejuures ei käsitleta nimetatud meetmeid karistusena. Finantskorrektsioonide, mida liikmesriigid peavad toimingutes või rakenduskavades

⁴³ Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95, 18. detsember 1995, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta. – EÜT L 312, lk 1-4;

⁴⁴ EKo 13.03.2008, C-383/06–C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt*, p 56.

⁴⁵ Decision in case 2024/2014/ANA on the European Commission's dealing with audit and recovery concerning the UNCOSS Project. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/decision/en/102201> (19.04.2019), pp 29.

eeskirjade eiramise avastamisel tegema, eesmärgiks on saada tagasi toetuse saajale põhjendamatult antud soodustus, eelkõige kohustades teda põhjendamatult saadud summa tagasi maksuma. Eeskirjade eiramise tõttu alusetult saadud soodustuse tagastamise kohustus ei ole mitte karistus, vaid lihtsalt selle tuvastamise tagajärg, et liidu õigusnormide alusel soodustuse saamiseks vajalikud tingimused on täitmata, mis tähendab, et saadud soodustus on alusetu. Nii on finantskorrektsioonid finantshuvide kaitse määruse artikli 4 tähenduses käsitletavad haldusmeetmetena.⁴⁶

Finantshuvide kaitse määruse artikkel 4 lõike 2 kohaselt piirdub eelnimetatud meetmete kohaldumine soodustuse äravõtmisega ning kui ette on nähtud, siis ka intresside kohaldamisega. Seega, kui tehtavad finantskorrektsioonid on käsitletavad haldusmeetmetena, on ka struktuuritoetuste tagasinõuetel kohaldatav viivis üks osa haldusmeetmest sarnaselt finantshuvide kaitse määruse artiklis 4 nimetatud intressiga, kus valitud meetmetega tuleks kõrvaldada see kahju, mis võis tekkida EL eelarvele reeglite vastu eksimisel. Sellisel juhul soodustust ei anta või võetakse see ära.⁴⁷ Samale seisukohale on näiteks asutud ka maksuintressi osas, leides, et tegemist on haldusõigusliku mõjutusvahendiga.⁴⁸

Võttes arvesse finantskorrektsioonide teostamise eesmärki ja juba eelpool nimetatud eraõigusliku viivise eesmärki, saab asuda seisukohale, et oma olemuselt ei ole toetuste tagasimaksmisel seatud viivis karistusliku iseloomu, vaid pigem mõjutava iseloomuga, et toetuse saajad maksaks tekitatud kahju tagasi võimalikult kiiresti etteantud maksetähtaja jooksul ning et majanduskeskkonnas saabuks olukord, mis oleks olnud korrektse käitumise korral.

Sarnane käsitus on maksuasjades näiteks maksuintressil, kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on maksukorralduse seaduses (edaspidi MKS)⁴⁹ sätestatud maksuintressi õigusliku olemuse kohta öelnud, et antud intress kujutab endast sisuliselt viivist maksumaksja või ka maksu kinnipidaja viivituse eest maksusumma tasumisel või ülekanndmisel. Sealjuures on intressi kehtestamise eesmärgiks nii riigi varaliste huvide kaitsmine kui ka maksumaksja ja maksu kinnipidaja motiveerimine, et rahalised kohustused

⁴⁶ EKo 26.05.2016, C-260/14 *Județul Neamț*, p 49-51.

⁴⁷ Finantshuvide kaitse määruse artikkel 4 lõike 3 kohaselt, kui tehakse kindlaks, et taotletakse soodustusi, mis ei vasta kohaldatava ühenduse õiguse eesmärkidele, luues kunstlikult selle soodustuse saamiseks nõutavad tingimused, siis vastavalt juhtudele soodustust kas ei anta või võetakse see ära.

⁴⁸ J.Jõgi, K.Uibo. Maksuintressi kohane määr. – *Juridica* 4/2017, lk 224.

⁴⁹ Maksukorralduse seadus. – RT I, 07.12.2018, 5.

oleks riigi eest täidetud õigeaegselt.⁵⁰ Nii saab ka struktuuritoetuse tagasinõuete viivise eesmärgile omistada lisaks toetuse tähtaegsele tagasimaksmisele ka riigi varaliste huvide kaitsmise, sest olukorras, kus toetuse tagasimaksmisega viivitatakse, on ebaseaduslikult saadud toetus vale isiku käsutuses kui intressita laen. Ühelt poolt loob see sellele isikule teiste ees soodusolukorra, sest ta on saanud raha vabalt kasutada ilma selle eest tasu maksmata. Teiselt poolt seab raha tagasimaksmisega viivitamine riigi sundolukorda, kus kuni tagasinõutud summade tagasi saamiseni tuleb riigil kasutada toetuse välja maksmiseks muid riigieelarvelisi vahendeid nendele toetuse saajatele, kes on õigustatud toetust saama. Seega on struktuuritoetuste tagasinõuetele kohaldub viivis sarnaselt maksuintressiga toetuse tagasinõudest tulenev lisakohustus, mille eesmärgiks on tagada tagasinõutud toetuse õigeaegne laekumine riigieelarvesse ning selle tekkimine on seotud sellega, kas põhikohustust täidetakse või mitte.⁵¹

Kui eraõiguslik viivis võib tuleneda poolte vahel kokkulepitust või selle puudumisel ka seadusest⁵², siis STS2014_2020 § 49 lõikes 1 kehtestatud viivise määr on kõigile ühtne, välja arvatud juhul, kui toetuse saajale toetuse tagasinõudel viivis üldse ei kohaldu.⁵³ Seadusandja on siin viivise seadmisel lähtunud nii lihtsuse kui selguse eesmärgist sarnaselt MKS § 117 lõikes 1 kehtestatud maksuintressiga. Ühe üldise määra seadmine põhineb aga abstraktsel keskmisel, mistõttu ei võimalda see arvesse võtta konkreetse isiku olukorda temalt viivise sissenõudmisel⁵⁴, mis omakorda võib tähendada, et osa isikuid võib seatud ühtse määra tõttu sattuda viivise maksmise kohustuse tekkimisel väga keerulisse olukorda. Seejuures maksuintressi kehtestamisel on näiteks leitud, et selle määra sätestamisel, nagu iga majandusliku mõjuga meetme ettenägemisel, tuleb seadusandjal, hoolimata oma laiaast otsustusruumist, arvestada ka riigi tegelikku majanduslikku olukorda ja ka maksuintressi mõju keskmise maksukohustuslase jaoks. Sellega mitte arvestamisel võib maksuintress mõjuda hoopis oma eesmärkide vastaselt, motiveerides isikut oma maksukohustust või maksusumma suurust varjama või teda alusetult varaliselt kahjustada, kuni tema maksejõuetuse tekitamiseni.⁵⁵

⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-8-02 p 11; RKHKo 3-3-1-45-10 p 10.

⁵¹ Jõgi, Uibo (viide 48), lk 223-224.

⁵² VÕS § 113 lõike 1 kohaselt kohaldub viivise määraks poolte vahel kokku lepitud määr, kui lepinguga ettenähtud määr on seadusjärgselt määrast kõrgem. Muul juhul kohaldub seadusjärgne viivisemäär.

⁵³ Näiteks ei nõuta viivist STS2014_2020 § 49 lõike 2 kohaselt juhul, kui toetuse tagasimaksmisega viivitab riigiasutus või eraõiguslik juriidiline isik, kes täidab rakendusüksuse või toetatavate tegevuste elluviija ülesandeid, välja arvatud juhul, kui riik peab ülesande täitja tegevuse tõttu maksma viivist EK-le.

⁵⁴ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 114.

⁵⁵ Samas, p 115.

Ka Euroopa ombudsman on asunud seisukohale, et alati peaks uurima, mis on õiglane konkreetse üksikjuhtumi tingimustes. Ühtegi seaduslikku reeglit ei tohiks kohaldada nii paindumatult, et tekitada tõsist ebaõiglust ning kaitstes EL finantshuve, tuleb kaaluda, kuidas kõige paremini tagada õige tasakaal finantseeskirjade ja tulemuste saavutamise vahel, et need oleks proportsionaalsed ja õiglased.⁵⁶ Seega peaks ka struktuuritoetuste viivise määra seadmisel arvestama riigi majanduslikku olukorda kui üksikisiku konkreetset olukorda nii, et kaitstud oleks nii ELi kui liikmesriigi enda finantshuvid. Lisaks tuleks püüda vältida olukorda, kus toetuse saajad toetuse tagasimaksmise asemel on valmis pigem ettevõtte tegevuse lõpetama, sest liigkõrge määraga viivise tasumine viiks neid varem või hiljem maksejõuetuseni.

Nagu töö sissejuhatuses sai märgitud, on struktuurivahendite tagasinõuete viivise määr olnud muutumatu kõigil kolmel toetuste jagamise perioodil ning ei nähtu, et peale esimese struktuuritoetuste perioodi rakendamist oleks uute toetuste programmperioodide ettevalmistamisel esialgselt valitud määra põhjendatust ja mõjusid analüüsitud või kaalutud selle muutmist. See omakorda võib aga tähendada, et kui viivise määr 36,5 protsenti aastas oli põhjendatud ja proportsionaalne struktuuritoetuste perioodil 2004-2006, ei pruugi see muutunud majanduskeskkonna tõttu olla põhjendatud ja proportsionaalne täna.

Maksuintressi osas on näiteks leitud, et majandusliku olukorra oluline muutumine võib tekitada olukorra, kus algselt põhiseaduspärane maksuintressi määr ei võimalda enam sellele seatud eesmärkide täitmist või osutub nende eesmärkide saavutamiseks selgelt ülemääraseks. Seega on seadusandjal lisaks õigusele kehtestada üldisel hinnangul põhinev maksuintressi määr ka kohustus hinnata selle määra põhjendatust muutuvates õiguslikes ja faktilistes oludes. Samas ei tähenda eelnev seda, et seadusandja peab intressimäära muutma regulaarselt ja reageerima ka sellisele turumuutusele, mis intressi eesmärkide saavutamise efektiivsusele või riive intensiivsusele olulist mõju ei avalda. Seejuures on rõhutatud, et seadusandja ei saa jätta maksuintressi määra sätestamisel tähelepanuta, millised on intressi- ja viivisemäärade eraõiguslikes suhetes, sest maksuintressi eesmärgid sarnanevad võlasuhtes kohaldatava intressi ja viivise eesmärkidega, kuna just eraõiguslikes suhetes poolte kokkuleppel põhinevate keskmiste intressi- ja viivisemäärade muutumine peegeldab kõige vahetumalt majanduskeskkonnas toimuvaid muudatusi.⁵⁷

⁵⁶ Decision in case 2024/2014/ANA on the European Commission's dealing with audit and recovery concerning the UNCOSS Project. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/decision/en/102201> (19.04.2019), pp 31.

⁵⁷ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 117 ja 118.

Arvestades eelnevat tuleks seega struktuuritoetuste tagasinõuete viivise määra võrrelda samuti muude viivise määradega, mis oma olemuselt täidavad sama legitiimset eesmärki. Küll ei tohi siinjuures ära unustada, et struktuuritoetuste tagasinõuete viivis nagu ka eelmainitud maksuintress, on rangelt ühepoolset riigi poolt kehtestatud. Seega tuleb täiendavalt analüüsida, kas erinevalt eraõiguslikust viivisest, kus pooltel on võimalik viivise määras ka omavahel kokku leppida, on ka seadusandjal viivise määra seadmisel teatavad piirangud ja viivise adressaadil teiselt poolt teatavad õigused. Järgnevalt on uuritud, kas viivis kuulub mõne põhiõiguse või –vabaduse kaitsealasse ning millistel tingimustel on riived lubatavad.

1.2. Struktuuritoetuste tagasinõuete viivise kuulumine Eesti Vabariigi põhiseaduse kaitsealasse ning põhiõiguste ja –vabaduste riivete lubatavus

EL on rajatud õigusriigi põhimõttele ning toetudes õigusnormidele tagab oma poliitika ja prioriteetide elluviimise liikmesriikides. Seejuures on esmane vastutus ELi õigusaktide nõuetekohase ülevõtmise, kohaldamise ja rakendamise eest liikmesriikidel ning õiguse ühetaoline kohaldamine kõigis liikmesriikides on ELi edu jaoks ülioluline, mistõttu peab komisjon ELi õiguse tulemusliku kohaldamise tagamist väga tähtsaks.⁵⁸

Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui mingil juhul puuduvad EL õigusnormid, peavad siseriiklikud kohtud EL õiguse alusel alusetult makstud summade tagasinõudmisega seonduvad vaidlused lahendama siseriikliku õiguse alusel, arvestades EL õigusest tulenevaid piire. Lahendamisel tuleb seejuures arvestada, et siseriikliku õiguse kohaldamine ei tohi kahjustada EL õiguse kohaldamist ja tõhusust. Nii oleks see näiteks juhul, kui siseriikliku õiguse kohaldamisel muutuks eeskirju eirates antud abi tagasinõudmine praktiliselt võimatuks. Seega peab siseriiklik kohus küll kohaldama siseriiklikku õigust, kuid seejuures tuleb jälgida, et EL õiguse tõhusus saaks täielikult tagatud, mis võib teinekord tuua kaasa olukorra, et kohaldamata tuleb jätta niisuguse siseriiklik norm, mis seda takistab. Samuti tuleb siseriiklikku õigust kohaldades arvestada, et see ei ole diskrimineeriv võrreldes sellise menetlusega, mida kohaldatakse sama tüüpi siseriiklike kohtuvaidluste lahendamisel. Seejuures on siseriiklikud ametiasutused kohustatud neid asju menetlema samasuguse hoolsusega ja korra kohaselt, mis ei muudaks kõnealuste summade tagasinõudmist

⁵⁸ Komisjoni teatis – ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused. – ELT C 18, lk 10.

keerulisemaks, kui see on muudel sarnastel juhtudel vastavaid siseriiklikke sätteid rakendades.⁵⁹

Nii ühissätete määruse artikli 122 lõikest 2 kui finantshuvide kaitse määruse artikli 4 lõikest 2 tulenevalt on viivise nõudmine toetuse tagasinõudmisel lubatud. Seejuures ei tohi ära unustada finantshuvide kaitse määruse artikli 2 lõikes 1 toodut, et igasuguseid halduskontrolli, -meetmeid ja -karistusi tuleb rakendada niisugusel määral, et tagatud oleks EL õiguse nõuetekohane kohaldamine ning need peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja ka hoiatavad, et tagada ühenduse finantshuvide piisav kaitse. Arvestades eeltoodut, kus EL õiguse tasandil on reguleeritud küll viivise nõudmine toetuse tagasimaksmisega viivitamisel, aga ette pole antud viivise määra suurust, tuleb liikmesriigil viivise määra valikul lähtuda ühelt poolt nii siseriiklikust õigusest kui teiselt poolt jälgida seda, et EL õiguse rakendamine ei muutuks võimatuks.

Euroopa Kohus on mitmel korral väljendanud, et EL õigusega ei ole vastuolus see, kui siseriiklikus õiguses võetakse haldusaktide kehtetuks tunnistamise ja riigi ametiasutuste poolt alusetult välja makstud finantsabi tagasinõudmise juures seaduslikkuse põhimõtte kõrval arvesse ka õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtteid, kuna viimati nimetatud on osa EL õiguskorrast ning neid põhimõtteid tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on selliste õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi.⁶⁰ Viivise määra suurus on kindlasti just selline kohustus, mis toob toetuse saajale kaasa rahalisi kohustusi, kuna mõjutab toetuse saaja majanduslikku seisu.

STS2014_2020 seletuskirja kohaselt tulevad kulu abikõlblikkuse peamised eeldused otse ühissätete määrusest, mistõttu toetuse andmise eelduste näol ei ole tegemist põhiseadusest tulenevate isikute õiguste ja vabaduste piiramisega. Toetuse taotlemisel nõustub taotleja juba toetuse eraldamise tingimustega, sh ka toetuse finantskorrektsioonide aluste, ulatuse ja korraga ning kohustusega vajadusel maksta toetus tagasi, kui toetust on saadud kas mitteabikõlbliku kulu katteks või esinevad muud finantskorrektsiooni tegemise alused. Seetõttu pole finantskorrektsioon vaadeldav trahvina või karistusena, millele kohaldub Eesti

⁵⁹ EKo 13.03.20018, C-383/06–C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt*, p 48–50; EKo 8.11.2005, C-443/03 *Leffler*, p 51; EKo 21.06.2007, C-158/06 *ROM-projecten*, p 23.

⁶⁰ EKo 13.03.2008, C-383/06–C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt*, p 52; EKo 9.10.2001, C-80/99–C-82/99 *Flemmer jt*, p 60; EKo 16.03.2006, C-94/05 *Emsland-Starke*, p 43; EKo 26.10.2006, C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*, p 79; EKo 21.06.2007, C-158/06 *ROM-projecten*, p 24 ja 26.

Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi PS)⁶¹ §-s 113 sätestatud seaduse reservatsiooni klausel, sest toetuse taotlemine ja saamine ei ole isiku põhiõigus⁶². Ka kohus on märkinud, et toetuse tagasinõudmisel ei ole tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustuse panemisega PS § 113 tähenduses, vaid avalikest vahenditest makstud toetuse tagasi nõudmisega.⁶³

Saab nõustuda nimetatud käsitlusega finantskorrektsiooni teostamise osas, sest toetuse saamine eeldab teatud reeglite järgimist. Kas samale seisukohale saab aga asuda ka õigusakti tasandil reguleeritud viivise tasumise nõude osas, kui see toob toetuse saajale kaasa täiendava rahalise kohustuse lisaks mitteabikõlbliku kulu katteks saadud toetuse tagastamisele.

Lähtudes varem väljatoodust, et toetuse tagasimaksmisele seatud viivis kannab oma olemuselt sama eesmärgi kui maksuintress ja kuigi PS § 113 ei nimeta intressi ega viivist, on nimetatud sätte kaitseala tegelikult laiem. PS § 113 ei hõlma mitte ainult seal otsesõnu loetletud rahalisi kohustusi, vaid kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.⁶⁴ Sealjuures maksuintress kui maksukohustuse kõrvalkohustus kujutab endast avalik-õiguslikku rahalist kohustust.⁶⁵ PS § 113 kohaselt kehtestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Vastava nõude eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogus vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.⁶⁶ PS § 113 on ühelt poolt seega pädevusnorm ja teiselt poolt erilise seaduse reservatsiooniga norm ning siia alla tuleb tõlgendada ka kirjutamata maksude maksmise kohustus.⁶⁷ Ka struktuurivahendite toetuse tagasinõuete viivis on sarnaselt maksuintressiga oma olemuselt kohustus, mis on kehtestatud seadusega ja pole jäetud võimalust selle reguleerimiseks STS2014_2020 alusel antavates muudes alamõigusaktides.

Struktuuritoetuste tagasinõuete viivise nõudmine toimub avalik-õiguslikus suhtes. PS tähenduses loetakse kohustust avalik-õiguslikuks vaid juhul, kui tasu nõudmine toimub avalik-õiguslikus suhtes.⁶⁸ Avalik-õiguslik suhe eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, täites avalikke ülesandeid. Seejuures võib avaliku võimu kandjaks olla ka avalikke ülesandeid

⁶¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁶² Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 21, 35 ja 58.

⁶³ TlnRnKo 3-14-51132/126, p 5.

⁶⁴ RKPJKo 3-4-1-52-13, p 44.

⁶⁵ RKPJKo 3-4-1-8-02, p 11; RKPJKo 3-4-1-18-07, p 23.

⁶⁶ RKÜKo 3-4-1-10-00, p-d 20 ja 21.

⁶⁷ R.Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, 1997, lk 31.

⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 3-4-1-6-08, p 38.

täitev eraõiguslik isik, kellele on kas seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused.⁶⁹

STS2014_2020 § 6 lõike 1 kohaselt on Rahandusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri määratud Rahandusministeeriumi valitsusasutus korraldusasutuseks ühissätete määruse artikli 123 lõike 1 tähenduses. STS2014_2020 § 8 lõigete 1 ja 3 kohaselt saab rakendusüksuseks olla kas Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud täidesaatva riigivõimu asutus või avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik ning kui rakendusüksuseks on juriidiline isik, sõlmitakse temaga halduskoostöö seaduses sätestatud korras haldusleping. Sama paragrahvi lõike 2 punktiga 6 on volitatud rakendusüksust täitma korraldusasutuse ülesannet teostada toetuse tagasinõude otsuseid. Seega on rakendusüksuseid volitatud täitma teatud avaliku võimu kandja ülesandeid, mistõttu saab öelda, et nende tegevus toimub avalik-õiguslikus suhtes ja ka viivise maksmise kohustus on seega avalik-õiguslik kohustus.

Arvestades eelnevat saab asuda seisukohale, et toetuse tagasimaksmisega viivitamisel kohalduv viivis asub PS § 113 kaitsealas ja see avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis ei ole maks, on materiaalselt põhiseaduspärane, kui tegu ei ole varjatud maksustamisega, riive eesmärki on võimalik selle meetmega saavutada ning tasu määr ei ole kohustuse kehtestamisega taotletavaid eesmärke silmas pidades ilmselgelt põhjendamatu. See omakorda tähendab, et viivisemäära põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb kokkuvõttes lähtuda samadest nõuetest, mida põhiseadus seab avalik-õiguslikele rahalistele kohustustele üldiselt⁷⁰ ning kontrollida tuleb viivise kehtestamisel PS §-st 113 ja põhiseaduse muudest sätetest tulenevate formaalsete ja materiaalsete nõuete järgimist.

Saanud kinnitust, et struktuuritoetuse tagasinõuetele kohalduv viivis siiski kuulub PS § 113 kaitsealasse, tasub enne STS2014_2020 § 49 lõike 1 formaalse ja materiaalse õiguspärasuse kontrolli juurde asumist vaadata, millistel tingimustel on põhiõiguste ja –vabaduste piirangud lubatavad. Nii PS väärtusest ja printsiipidest kui Euroopa inimõiguste konventsioonist ja EL õigussüsteemist tulenevalt tuleb indiviidide õiguste piiramisel kui erahuvide kitsendamisel arvestada lisaks ka proportsionaalsuse printsiibiga ning läbi õigusriigi põhimõtte peab olema see tagatud nii seadusandja kui ka haldusvõimu tegevuses.⁷¹ Riigikohus on samuti korduvalt oma lahendites rõhutatud, et põhiõiguste piirangud peavad demokraatlikus ühiskonnas olema

⁶⁹ RKEKo 3-3-1-15-01, p 11.

⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 99-100.

⁷¹ M.Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica V/2001, lk. 305.

vajalikud ega tohi moonutada piiratava õiguse olemust. Seejuures tähendab piirangu proportsionaalsus, et see peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁷² Ka Euroopa Kohtu juristid on korduvalt leidnud, et nendes valdkondades, kus seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus, antud juhul viivise määra suuruse kehtestamine, tuleb selle seadmisel arvesse võtta proportsionaalsuse kontrolliskeemi kõiki kolme etappi.⁷³

Lisaks on Euroopa Kohtu hinnangul nõutav, et institutsioonide tegevus ei tohi minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks kohane ja vajalik. Kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, seejuures peavad tekitatud piirangud olema vastavuses seatud eesmärkidega.⁷⁴ Eelnevast saab järeldada, et lisaks õiguspärase ootuse kaitsesele ning õiguskindluse, võrdvärsuse ja tõhususe põhimõttele tuleb viivise määra rakendamisel arvestada ka proportsionaalsuse põhimõtet.

Keskendudes töös just viivise proportsionaalsusele, tuleb vaadata, kas struktuuritoetuste tagasinõuetele seatud viivise määr 0,1 protsenti päevas ehk 36,5 protsenti aastas on kooskõlas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. PS § 11 lubab õiguste ja vabaduste piiranguid ehk põhiõiguste riiveid ainult siis, kui täidetud on järgmised kolm tingimust: õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega (PS § 11 lause 1), piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud (PS § 11 lause 2 esimene osa) ja piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11 lause teine osa). Kriteerium, mis nõuab, et põhiõigusi riivavad riiklikud aktid oleksid kooskõlas põhiseaduse kõigi normidega, tähendab, et nad peavad vastama põhiseadusele nii formaalselt kui ka materiaalselt. Teine kriteerium, mis nõuab, et piirang peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik, jõuab välja proportsionaalsuse põhimõtte, mis tähendab, et riive peab olema sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas mõttes. Kolmas kriteerium, mis keelab moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, taandub samuti proportsionaalsuse põhimõttele.⁷⁵ Sisuliselt nähtub eelnevast, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel mängib olulist rolli lisaks põhiseaduse normidega kooskõlas olemisele ka kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu järgnevalt sellele keskendutaksegi.

⁷² RKPKJ 3-4-1-16-08, p 29; RKÜK 3-2-1-134-16, p 43; RKÜK 2-15-17249/49, p 68.

⁷³ Kohtujurist M. Bobek 16.03.2016 ettepanek kohtuasjas C-134/15 *Lidl GmbH & Co. KG v Freistaat Sachsen*, p 41 ja 42; Kohtujurist J. Kokott 10.03.2009 ettepanek kohtuasjas C-558/07 *S.P.C.M. jt*, p 74; Kohtujurist J. Kokott 19.01.2012 ettepanek kohtuasjas C-59/11 *Association Kokopelli*, p 61; Kohtujurist N. Wahli 29.05.2013 ettepanek kohtuasjas C-101/12 *Schaible*, p 40.

⁷⁴ EKo 10.12.2009, T-195/08 *Antwerpse Bouwwerken vs komisjon*, p 57.

⁷⁵ Alexy (viide 67), lk 45-50.

Hindamaks esmalt STS2014_2020 § 49 lõike 1 formaalset kooskõla PS-ga, siis formaalne kooskõla PS-ga tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁷⁶ Seejuures peavad õiguskindluse põhimõtte kohaselt kõik EL õigusnormid olema selged ja nende kohaldamine ette aimatav, et võimaldada asjaomasel isikul aru saada, mis ajast hakatakse õigusnormi kohaldama ja mis ajani seda kohaldatakse.⁷⁷

Struktuurivahendite tagasinõuete viivise on kehtestanud Riigikogu seadusega, mistõttu pole alust kahelda viivist reguleeriva normi STS2014_2020 § 49 lõike 1 formaalses põhiseaduspärasuses ning täidetud on PS § 113 avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamisele esitatav formaalne nõue. Ka on ühissätete määrusest tulenev kohustus nõuda toetuse tagasimaksmisel viivist üle võetud siseriiklikkuse seadusandlusesse ning STS2014_2020 § 49 lõikes 1 on selgelt väljendatud, millistel juhtudel ja millises suurus viivist kohaldatakse.

Tuginedes eeltoodule pole seega kahtlust STS2014_2020 § 49 lõike 1 formaalses õiguspärasuses, mistõttu ei peatuta käesolevas töös pikemalt formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisele. Küll tuleb välja selgitada STS2014_2020 § 49 lõikest 1 kehtestatud viivise kooskõla materiaalse põhiseaduspärasuga, keskendudes eelkõige sellele, kas nimetatud viivis on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, täites seejuures ka oma eesmärgi mõjutada toetuse saajaid tagasinõutud toetust tähtaegselt tagastama, sest vaieldamatult ebaproportsionaalseks loetakse abinõud, kui see ühelgi juhul ei aita kaasa eesmärgi saavutamisele.⁷⁸

⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 8; RKPJKo 3-4-1-18-07, p 35.

⁷⁷ S.Saks. Ebaseaduslik riigiabi ja selle tagasinõudemenetlus. – Juridica 10/2008, lk 697.

⁷⁸ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15; RKPJKo 3-4-1-6-02, p 12.

2. TAGASINÕUTUD STRUKTUURITOETUSE TÄHTAEGSE TAGASIMAKSMISE SOODUSTAMISEKS VÕIMALIKUD VAHENDID

2.1. Viivise kui valitud meetme sobivus toetuse tagasinõudmise soodustamiseks

STS2014_2020 § 49 lõikes 1 seatud viivise proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas olemise esimeseks eelduseks on, et norm peab vastama sobivuse põhimõttele. Sisuliselt tähendab see, et seadusandluses või seaduste rakendamisel on lubatud kasutada vaid selliseid vahendeid, mis on eesmärgi saavutamiseks sobivad, kus valitud meetme sobivust hinnatakse objektiivsetel alustel. Seejuures iga selline halduse tegevus, mis ei teeni seaduse eesmärke või on nendega vastuolus, on ebasobiv ja ei ole lubatav. Lisaks ei ole lubatavad ka sellised meetmed, mis kuidagi aita eesmärgi saavutamisele kaasa.⁷⁹ See tähendab, et isikute õigusi tuleb kaitsta selliste avaliku võimu poolsete ebavajalike riivete eest, mis on tegelikult mittevajalikud.⁸⁰ Seega sobivuse nõude sisuks ongi kaitsta isikuid avaliku võimu poolse tarbetu sekkumise eest,⁸¹ mistõttu hindan järgnevalt, kas struktuuritoetuste tagasinõuetele seatud viivis on sobiv meede, mis mõjutab toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksuma.

Nagu eelpool selgus, ei ole struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduva viivise eesmärgiks tagada riigile tekkinud kulude hüvitamine ja olemuselt vastutasu mingi kindla soorituse eest, vaid tegemist on kõrvalkohustusega, mille eesmärgiks riigi rahaliste huvide kaitsmine ja viivisekohustuslase motiveerimine oma kohustusi tähtajaks täitma.⁸² Hindamaks, kas viivis ka tegelikkuses struktuurivahendite toetuse tagasinõuetel motiveerib toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksuma ja saab seetõttu pidada sobivaks meetmeks, tuleb välja selgitada, kui kiiresti toetuse saajad tagasinõutud toetused tagasi maksavad. Selleks tuleb analüüsida Struktuuritoetuste registrisse sisestatud struktuuritoetuste perioodide 2007-2013 ja 2014-2020 tagasinõutud toetuste laekumisi.

Tagasinõutud toetuste analüüsimisel on oluline arvestada, et mitte alati ei toimu toetuse kasutamisel tuvastatud rikkumiste korral toetuse tagasinõudmist, sest üsna tihti tuvastatakse mitteabikõlblik kulu juba enne toetuse välja maksmist rakendusüksuse poolt tehtavate kontrollide raames. Sellisel juhul on võimalik mitteabikõlblik osa kinni pidada juba enne toetuse välja maksmist ning viivise kohustust toetuse saajale tekkida ei saagi, mistõttu viivisenõue ei saa siin olla ka sobivaks vahendiks. Samas pole sellisel juhul tegemist ka

⁷⁹ Triipan (viide 71), lk. 307-308.

⁸⁰ Alexy (viide 67), lk 45.

⁸¹ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15; RKPJKo 3-4-1-6-02, p 12.

⁸² RKPJKo 3-4-1-15-16, p-d 111-112 ja p 126;

toetuse tagasinõudmisega, vaid mitteabikõlbliku kulu tuvastamisega, millele toetust ei eraldata.

Programmperioodil 2014-2020 seni tehtud tagastuste iseloomustuseks saab öelda, et rohkem on selliseid tagastusi, kus rikkumine tuvastatakse ja toetuse tagasinõue tehakse siis, kui mitteabikõlblik kulu on juba välja makstud. Kokku on nimetatud tagastusi olnud 201 ning selle raames on tagasi nõutud ca 6,1 miljonit eurot, millest ülevaate koostamise ajaks on tasutud 151 ehk kolm neljandikku tagastustest. Seejuures suurem osa neist on tasutud tähtaegselt, kus viivise maksmise kohustust tagasinõuete pealt ei tekkinud. Viivise maksmise kohustus oleks võinud nimetatud 151-st tagastusest tekkida tagasimaksmisega viivitamisel vaid 57-l ehk ühel kolmandikul toetuse saajatel.⁸³

Samas selgub, et peale tagasimaksetähtaega tagasi makstud toetuse tagasinõuetel on viivist tasutud vaid kolmel juhul kokku summas 357,40 eurot, kuigi tagasimaksetähtajast hiljem tasutud tagastusi on olnud 21 mitteabikõlbliku toetuse summaga 261 787,57 eurot. Eelnevast saab järeldada, et hoolimata hilinenud tagasimaksmisest väga suurele osale toetuse tagasinõuetele viivise tasumise kohustus ei laiene. Nendel veel laekumata toetuse tagasinõuetel, kus tagasimakse pole ajatatud või kus pole analüüsi koostamise ajaks tagasimakse tähtaeg veel saabunud, kohaldub viivise tasumise nõue 38-st tagastustest vaid 17-le.⁸⁴ Ülejäänud tagasinõuetele ei kohaldu viivis kas põhjusel, et tegemist on erandiga, kus toetuse saajale tagasinõuet pole üldse esitatud⁸⁵ või on tegemist riigiasutusest toetuse saajaga või on toetuse saaja enne toetuse tagasinõuet läinud pankrotti, mistõttu viivis ei kohaldugi.⁸⁶ Ka võib toetuse tagasinõue algusest peale olla lootusetu, kus nõuet pole võimalik toetuse saajale üldse esitada (näiteks on toetuse saaja tagasinõude otsuse vormistamise ajaks äriregistrist kustutatud, pankrotimenetluse lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata vms), kuid kulud on siiski mitteabikõlblikud, mistõttu need ka tagastusena registrisse sisestatakse.

⁸³ Vt Lisa 1.

⁸⁴ Vt Lisa 1.

⁸⁵ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja korra § 23 lõike 4 kohaselt, kui esineb STS2014_2020 §-s 45 nimetatud finantskorrektsiooni tegemise alus ja tagasinõudmisele kuuluks mitteolulise suurusega toetus, võib korraldusasutuse nõusolekul jätta finantskorrektsiooni otsuse tegemata ja asendada see muu riikliku finantseeringuga. – RT I, 18.09.2018, 12.

⁸⁶ Pankrotiseaduse § 35 lõike 1 punkti 6 kohaselt lõpetatakse pankroti väljakuulutamisega intressi ja viivise arvestamine võlgniku vastu suunatud nõuetelt. – RT I, 28.02.2019, 8.

Arvestades, et programmperioodi 2014-2020 rakenduskava elluviimine on alles poole peal,⁸⁷ siis suurem osa rahastatud projekte alles kestavad või pole isegi veel rahastusotsust saanud. Lisaks kehtib investeeringuprojektidele veel kestvusenõue peale projekti lõppemist järgneva 5-10 aasta jooksul,⁸⁸ mis tähendab, et vastavasisulisi rikkumisi ja toetuse tagasinõudeid võib tulla veel väga pika aja jooksul. Seetõttu pole analüüsi koostamise ajaks tehtud toetuse tagasinõuete arv piisav kogu programmperioodile 2014-2020 hinnangu andmiseks ning selle alusel järeldada, kas viivis on sobiv meede, mis toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksma mõjutab.

Tulenevalt eeltoodust on oluline juurde analüüsida ka juba lõppenud programmperioodi 2007-2013 tagastusi. Sealt toetatud projektid on tänaseks ellu viidud ja kuigi osadel projektidel on veel kestvusnõude kohustus ning toetuse tagasinõudeid võib veel tulla, muutes programmperioodi 2007-2013 projektide tagasinõuete lõppandmeid, on lisanduvaid toetuse tagasinõudeid eeldatavasti vähe.

Programmperioodi 2007-2013 tagasinõudeid analüüsides ei tohi ära unustada, et lisaks viivise nõudele, mille suurus pole struktuuritoetuste rakendamise kestel muutunud, kehtis programmperioodil 2007-2013 toetuse tagasinõutele ka intress. Seejuures oli intressi suurus kõikuv, sõltudes Euribori suurusest. Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse (edaspidi STS2007_2013)⁸⁹ § 28 lõigete 1 kuni 3 kohaselt tuleb tagastatava toetuse summa jäägilt tasuda intressi⁹⁰ alates tagasinõudmise otsuse kehtima hakkamise päevast kuni toetuse tagasimaksmise päevani, peale mida kohaldub tagastatava summa jäägile edasi viivis. Sisuliselt tähendab eelnev, et alates esimesest päevast otsuse kättesaamisest tuli toetuse saajal lisaks põhinõudele tasuda esmalt intressi ja kui 90 päeva jooksul toetust tagasi maksta ei suutnud, tuli hakata maksma lisaks ka viivist.

Kui viivituse eesmärgiks on karistada võlgnikku, kes ei täida oma kohustust teostada kokku lepitud aegadel tagasimakseid, heidutades seeläbi võlgnikku oma kohustuste täitmisega viivitamast ning vajaduse korral hüvitada teisele poolele hilinemisega maksmisest tekkinud kahju, siis intressi ülesanne on tasuda teatud rahasumma kättesaadavaks tegemise eest kuni

⁸⁷ STS2014_2020 § 2 punkti 6 kohaselt peavad abikõlblikud tegevused lõppema hiljemalt 31.12.2023 ehk nimetaud kuupäev on ühtlasi programmperioodi lõppkuupäev.

⁸⁸ STS2014_2020 § 24 punkt 14 kohaselt on toetuse saaja üheks kohustuseks tagada kestvusnõude täitmine ühissätete määruse artiklis 71 nimetatud juhul ja aja jooksul.

⁸⁹ Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seadus. – RT I, 13.03.2019, 110.

⁹⁰ STS2007_2013 § 28 lõike 1 teise lause kohaselt on intressimääraks kuue kuu Euribor + 5 protsenti aastas.

selle summa tagasimaksmiseni.⁹¹ Seega olemuselt tähendab intressi maksmine tasu saadud raha kasutamise eest teatud aja jooksul, mille nõudmine lõppeb hetkel, kui saadud kohustus muutub sissenõutavaks. Peale seda tekib võlausaldajal õigus nõuda intressi asemel viivist, kui saadud rahasumma tagasimaksmisega on viivitatud.⁹² Seejuures ei eelda intressi tasumine alati perioodilisust, vaid ka ühekordne tasu võib olla käsitletav intressina, kui selle sisu viitab sellele.⁹³

Programmperioodi 2007-2013 tagasinõuetele kohalduvat intressi saab samuti lugeda tasuks mitteabikõlbliku toetussumma kasutamise eest, mida nõutakse ühekordse summana ja mille suurus sõltub sellest, mis hetkel toetuse saaja toetuse tagastab. Seetõttu ei saa välistada, et ka intressimäära suurusel sõltus, kui kiiresti toetuse saaja tagasinõutud toetuse tagasi maksis. Seega tuleb programmperioodi 2007-2013 tagasinõuete analüüsimisel lisaks viivisele hinnata ka intressi laekumist ja mõju toetuse tagasinõuetele, sest olukorras, kus kohe otsuse kehtima hakkamisest alates hakkab tagasinõutud põhisumma suurenema, võib see olla oluliseks mõjutavaks teguriks, et maksta tagasinõutud toetus tagasi võimalikult kiiresti.

Hinnates programmperioodi 2007-2013 tagasinõudeid, on töö koostamise ajaks teostatud 1 056 toetuse tagasinõuet summas 29,3 miljonit eurot. Intressi on makstud 164-l toetuse tagasinõudel summas 172 838,41 eurot ning viivist 72-l toetuse tagasinõudel summas 368 992,35 eurot. Lisaks on olnud 37 tagasinõuet sellised, kus toetuse saajal on tulnud maksta nii viivist kui ka intressi, kokku summas 183 135,84 eurot. Kokku on intressi ja viivist tasutud summas 724 896,60 eurot, moodustades kogu tagasinõutud toetuse summast vaid 2,5 protsenti.⁹⁴

Arvestades eelnimetatud summasid, võib nõustuda STS2014_2020 seaduseelnõu seletuskirjas toodud seisukohaga, et makstud intressi summa võrreldes tagasinõutud toetuse summaga on vähene, tuues kaasa selle, et programmperioodi 2014-2020 toetuse tagasinõuetel lõpetati intressi küsimine. Seejuures oli intressist lihtne loobuda põhjusel, et selle nõudmist ei näe ette ka ühissätete määrus.⁹⁵ Ja kuigi esineb juhtumeid, kus intressi ja viivist on toetuse saajatel tulnud maksta, makstakse tagasinõutud toetus üldjuhul ära esimese kahe nädala jooksul või

⁹¹ EKo 07.08.2018, C-96/16 *Banco Santander*, p 76.

⁹² RKTko 3-2-1-141-12, p 10; RKTko, 3-2-1-137-06, p 17.

⁹³ Õunpuu, Sink (viide 20), lk 333.

⁹⁴ Vt Lisa 1.

⁹⁵ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 62.

teatud juhtudel isegi enne tagasinõue otsuse saamist.⁹⁶ Nii kiire tagasimaksmine võib olla tingitud tagasinõude otsuse koostaja ja toetuse saaja omavahelisest koostööst, kus hiljemalt haldusakti koostamisel teostatava ärakuulamise raames saab toetuse saaja teada võimaliku nõude sisust ja tal on võimalik astuda samme vajaliku tagasimaksmisele kuuluva summa kogumiseks.

Programmperioodi 2007-2013 hinnates ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et kõik tehtud toetuse tagasinõuded siiski ei laeku ja osa neist tunnistatakse lootusetuks. Selle tõttu jääb riigil tõenäoliselt lisaks põhisummale saamata ka mingi osa intressi- ja viivise tuludest, sest selleks ajaks, kui selgub, et tagasinõutud toetust polegi võimalik tagasi saada, on toetuse saajal intressi ja enamasti ka viivise maksmise kohustus tekkinud. Seisuga 30.06.2018 on programmperioodi 2007-2013 toetuse kasutamise rikkumisel jõutud lootusetuks tunnistada 101 toetuse tagasinõuet mitteabikõlbliku toetuse summaga 4 423 403,30 eurot,⁹⁷ mis kõikidest programmiperioodi toetuse tagasinõuetest moodustab ca 14 protsenti.

Tulenevalt eeltoodust, saab asuda seisukohale, et olukord, kus toetuse saajale ei jää toetuse tagasimaksmiseks intressi- ja viivisevaba perioodi, võib see olla tugevaks mõjuteguriks, mis suunab toetuse saajaid tagasimaksmisele kuuluvat toetust võimalikult kiiresti tagastama. Maksuintressi osas on samuti leitud, et võimalik viivitusintressi maksmise kohustus sunnib maksukohustuslasel paremini oma igapäevast tegevust organiseerima, st käituma majanduslikult otstarbekalt, et välistada põhjendamatud rahalised kohustused.⁹⁸ Samas alati see nii ei ole, sest suhteliselt suur on lootusetuks tunnistatud toetuse tagasinõuete osakaal. Keeruline on hinnata, kas toetuse tagasinõuete lootusetuks tunnistamise põhjusteks on liiga kõrge intressi- ja viivise määr, kus toetuse saaja pole võimeline toetust tagastama või hoopis toetuse saajate pahatahtlikkus või muud majanduslikud põhjused, miks toetuse saajad pole suutnud toetust tagasi maksta.

Valitud meede ei pea eesmärki täielikult saavutama ning on piisav, kui valitud meede soodustab seatud eesmärgi saavutamist või selle saavutamisele kaasa aitab.⁹⁹ Eelnevale tuginedes saab mõlemat, nii viivist kui ka toetuse tagasinõudmisele kohalduvat intressi, pidada sobivaks vahendiks, mis mõjutavad toetuse saajat toetust tagastama. Kuna aga intressi

⁹⁶ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 63.

⁹⁷ Perioodi 2007-2014 rikkumiste statistika. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/toetuse-kasutamisel-avastatud-rikkumised> (19.04.2019).

⁹⁸ Jõgi, Uibo (viide 48), lk 224.

⁹⁹ Triipan (viide 71), lk. 308.

maksmise kohustusest on programmiperioodil 2014-2020 loobunud ja on ilmselge, et selle ära kaotamine on toetuse saaja õigustele positiivse mõjuga, sest toetuse saajal jääb kuni viivise kohustuse tekkimiseni aega tasuda ära põhisumma ilma selle vahepealse suurenemiseta, pole vajalik intressimäära suuruse põhjendatust töös hinnata. Küll viitab eelnev sellele, et lisaks viivisele võib esineda muid sobivaid meetmeid, mis võiks toetuse saajaid mõjutada toetust tähtaegselt tagastama.

Olles jõudnud järeldusele, et struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivis täidab vähemalt osaliselt talle seatud eesmärgi ja arvestades, et intressi enam ei nõuta, tekib põhjendatult küsimus, kas viivis on ainuke võimalik meede, mis mõjutab toetuse saajad tagasinõutud toetust tähtaegselt tagasi maksuma või esineb siiski ka muid meetmeid tagasinõutud toetuse tagasi saamiseks. Näiteks riigilõivu kohta on leitud, et mida suurem on seatud riigilõivu määr, seda suurema tõenäosusega võib esineda mõni alternatiiv, mis aitaks legitiimseks eesmärgi sama tõhusalt saavutada, koormates seejuures kohustatud isikut vähem.¹⁰⁰ Arvestades täna kehtivat kõrget viivise määra, uuritakse järgmises peatükis, kas viivise kõrval võib leiduda samuti mõni teine meede, mis samamoodi ja sama tõhusalt mõjutaks toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksuma.

2.2. Tagatis kui võimalik alternatiivne meede lisaks viivisele

Maksutulu laekumise kohta on Kaido Künnapas oma doktoritöös leidnud, et esineb selge vahe meetmete vahel, mis on suunatud maksude tasumise viivituse vältimiseks ning mis on suunatud laekumata jääva maksutulu tasumise tagamisele.¹⁰¹ Kui eelmises peatükis sai leitud, et struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivis on sobiv meede mõjutamiseks toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagastama, on nimetatud meede suunatud toetuse tagasimaksmisega viivitamise vähendamisele. Arvestades, et toetuse tagasinõude otsuse koostaja soov on ebaseaduslikult saadud toetus tagasi saada, tasub vaadata, kas viivise kõrval võib leiduda mõni selline meede, mis on oleks suunatud sellele, et tagaks igal juhul toetuse tagasimaksmise.

¹⁰⁰ RKÜKo 3-4-1-17-13, p 34.

¹⁰¹ K.Künnapas. Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksukohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõtte maksumenetluses. – Tartu Ülikool kirjastus, 2016, lk 70.

Näiteks MKS § 136¹ annab võimaluse maksuasjades seada tagatise maksukohustuse täitmise tagamiseks, kui maksuhalduril tekib kahtlus maksukohustuse olemasolus.¹⁰² Tegemist on preventatiivse tõkendiga, mille rakendamine tugineb oletusele, et mõnel maksukohustuslasel võib maksukohustus olemas olla ning selle täitmine peale selle selgumist võiks osutuda keeruliseks või lausa võimatuks.¹⁰³ Nimetatud võimaluse sisseviimine MKS-i aitab lahendada probleemi, kus maksukohustuslane alustab peale tema suunas algatatud kontrolli enda maksejõuetuks muutmist, muutes seeläbi hilisema maksuvõla sissenõudmise perspektiivituks. Nimetatud meede annab võimaluse maksejõuetuse ohule reageerida varem, enne maksukohustuse tuvastamist.¹⁰⁴

Arvestades eelnevat võiks ka toetuse tagasinõuete tagamiseks olla sobivad preventatiivsed meetmed, mille abil oleks lihtsam ja kindlam tagasinõutud toetust tagasi saada. Pole välistatud, et suuresummalise toetuse tagasinõude korral tahab toetuse saajal toetuse tagasimaksmise asemel ettevõtte hoopis maksejõuetuks muuta ja seeläbi suurest tagasinõudeks pääseda. Järgnevalt uuritaksegi, kas esineb mõni preventatiivne meede, mis võiks toetuse tagasinõuetel olla sobivaks, et tagada toetuse tagasi saamine.

Toetuse saamist võib võrrelda laenu saamisega mingi konkreetse asja ostmiseks või tegevuse elluviimiseks, mistõttu alternatiivse sobiva meetme leidmiseks saab analüüsida, milliseid preventatiivseid meetmeid on kasutanud samasisuliste tehingute tagamiseks näiteks finantsasutused, kui nad ettevõtetele laenu annavad.¹⁰⁵ Seejärel saab hinnata, kas mõni seal kasutuses olevatest vahenditest võiks olla sobivaks ka toetuse tagasinõuetel viivise kõrval või viivise asemel.

Üldiselt soovib finantsasutus endale laenu välja andmisel kindluse tagamiseks saada mingil kujul tagatist, et laenusaaja makseraskustesse sattumisel ja laenumaksete mittelaekumisel oleks võimalik antud laen tagatise realiseerimisega kas täielikult või vähemalt osaliselt tagasi saada. Maksuvaldkonnas on ennetavate tagatiste sisuks eelkõige riigi kaitsmine maksukohustuslase pahatahtliku tegevuse eest, kus ennetavalt seatud tagatise efektiivsus

¹⁰² MKS § 136¹ lõike 1 kohaselt võib maksuhalduri juht või tema volitatud ametnik teha halduskohtule taotluse loa saamiseks, et sooritada MKS § 130 lõikes 1 sätestatud täitetoimingud, kui maksude tasumise õigsuse kontrollimisel tekib põhjendatud kahtlus, et pärast maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist võib selle sundtäitmine maksukohustuslase tegevuse tõttu osutuda oluliselt raskemaks või võimatuks.

¹⁰³ K.Künnapas. Maksukohustuse täitmise preventatiivne tagamine ehk kuidas õigusriigile kohaselt ennustada. – Juridica 1/2018, lk 16.

¹⁰⁴ Samas, lk 26.

¹⁰⁵ Vaid üksikutel juhtudel saavad füüsilised isikud otseselt toetuse saajaks olla, mistõttu eraisikutele antavaid laenutingimusi võrdluses ei käsitleta.

seisneb selle kohaldamises viisil, kuna see ei võimalda maksukohustuslasel teda ähvardavast maksumenetlusest teada saades asuda oma vara viivitamatult peitma.¹⁰⁶ Arvestades eelnevat, võiks tagatiste seadmist pidada ka struktuurivahenditest rahastatud projektidel nii projekti ebaõnnestumise kui pettuse ennetamise üheks võimalikuks vahendiks, mis aitaks toetuse kasutamise reeglite rikkumisel ebaseaduslikult saadud toetust tagasi saada. Kohustuslikuks pole tagatiste seadmise nõuet seni tehtud, mistõttu tagatiste ja viivise omavaheline võrdlus on käesoleval juhul asjakohane.

Vaadates erinevaid laenuandmise tingimusi, siis näiteks Swedbanga ärikliendile mõeldud lühiajalisel laenul, mida saab alates summast 2 000 eurot, on nõutud kas hüpoteek hoonestatud elukondlikule, büroo- või tootmiskinnisvarale või põllumajandusmaale. Käendustena on aktsepteeritud KredExi käendus, Maaelu Edendamise Sihtasutuse käendus või Euroopa Investeerimisfondi garantii. Kolmanda võimalusena on aktsepteeritav ka juhatuse liikme käendus.¹⁰⁷ SEB panga käibekapitalilaenul, mida saab alates summast 3 000 eurot, on tagatisena aktsepteeritud nii kinnisvara kui vallasvara, aga ka lisatagatisena käendus ja väärtpaberid. Samuti on aktsepteeritud KredExi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse käendused.¹⁰⁸ Eelnevast nähtub selgelt, et finantsasutused eeldavad tagatise olemasolu juba suhteliselt väikese summa korral ning aktsepteeritud on erinevad tagatised.

Võrreldes eelnimetatud laenuvõimalusi struktuurivahenditest saadavate toetuse summadega, siis näiteks ettevõtetele suunatud starditoetuse summaks on kuni 15 000 eurot¹⁰⁹, mis on suhteliselt väikese toetuse summaga toetusmeede. Sellest veel väiksem on innovatsiooniosaku toetus, kus toetuse suurus ühe taotleja kohta on 4 000 eurot, kuid arenguosaku toetus samas toetusmeetmes on taotleja kohta juba 20 000 eurot.¹¹⁰ Seevastu pereturismi atraktsiooni toetuse minimaalne suurus uue atraktsiooni arendamiseks on üks miljon eurot ja juba olemasoleva atraktsiooni arendamiseks 750 000 eurot.¹¹¹ Eelnevast nähtub, et toetuse summad on väga erinevad, kuid teatud juhtudel märkimisväärselt suured. Samas ei nähtu eelnimetatud toetuse andmise tingimustest, et toetuse saamise üheks eelduseks oleks ka tagatise seadmine toetuse andja kasuks, mis aitaks vähendada toetuse mittesihtotstarbelisel kasutamisega

¹⁰⁶ Künnapas (viide 101), lk 74.

¹⁰⁷ Swedbank. – Arvutivõrgus: <https://www.swedbank.ee/business/finance/capital/shortloan?language=EST> (19.04.2019).

¹⁰⁸ SEB pank. – Arvutivõrgus: <https://www.seb.ee/ariklient/finantseerimine/luhiajalised-laenud/kaibekapitalilaen> (19.04.2019).

¹⁰⁹ Starditoetus. – RT I, 18.11.2016, 9. § 10 lõike 1 kohaselt on toetuse maksimaalne summa 15 000 eurot projekti kohta.

¹¹⁰ Innovatsiooniosakute toetusmeetme tingimused ja kord. – RT I, 13.01.2015, 27. § 8 lõiked 1 ja 2.

¹¹¹ Rahvusvahelise pereturismi atraktsiooni toetamise tingimused ja kord. – RT I, 01.07.2016, 6. § 11 lõige 1.

kaasnevat võimalikku riski enamsaadud toetuse tagasisaamiseks. Ka STS2014_2020 ei kohusta rakendusasutusi toetuse andmise tingimuste väljatöötamisel tagatise seadma, samas otseselt ka ei välista. Toetuse saaja kohustuseks on tagada vaid ettenähtud omafinantseering, mida ta peab vajadusel suutma taotluse esitamise hetke seisuga tõendada.¹¹²

Vaadates näiteks pereturismi atraktsiooni eesmärki, milleks on rahvusvaheliselt huvipakkuvate pereturismi atraktsioonide väljaarendamine, mille abil luua reisimotivatsioon Eesti külastamiseks ja külastusaja pikenemiseks¹¹³ ning selle meetme toetussummat (alates 750 000 eurost), tekib põhjendatud küsimus, kas projektide rahastamisel ei peaks tagatiste seadmine olema nõutud. Arvestades, et investeeringud on väga suured, võiks ka toetuste andmisel kaaluda sarnaselt finantsasutustele tagatiste nõudmist, näiteks hüpoteegi seadmist arendatavale või mõnele muule toetuse saajale kinnisvarale. See võiks olla piisav, et saada projekti suunatud toetus kasvõi mingis osas tagasi, kui projektis midagi ebaõnnestub ja toetuse andja peab toetuse kas osaliselt või täies ulatuses tagasi nõudma.

Hüpoteek oma olemuselt on üks paremaid rahalise nõude tagatise, mis kokkulepitud tingimuste saamisel annab hüpoteegipidajale õiguse nõuda tema kasuks panditud kinnisasja müüki ning sellest saadava rahasummast rahuldada oma nõue. Seejuures saab hüpoteegiga tagada ka selliseid rahalisi nõudeid, mis on kas tingimuslikud või võivad tekkida kunagi tulevikus.¹¹⁴ Seega saaks hüpoteeki pidada sobivaks meetmeks, mille seadmisega oleks võimalik tagada nende kohustuste täitmist, mis tulenevad toetuse mittesihetstarbelisest kasutamisest ja mis toob kaasa toetuse tagasimaksmise kohustuse.

Analüüsides eelnevale juurde ka mõnda muud toetusmeetet, siis starditoetuse andmise eesmärgiks on muuta Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtted konkurentsivõimelisemaks ning kasvatada tööhõive ja ettevõtlusaktiivsust väljaspool Tallinna linnapiirkonda ning Tartut. Seejuures ei toetata juba tegutsevaid, vaid vähese ettevõtluskogemusega alustavaid ettevõtjaid, kel on tugev äriplaan ja kes omavad kõrget

¹¹² Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määru kehtestamiseks. – RT I, 26.08.2014, 6. § 3 lõike 1 kohaselt peab taotlejal ja partneril peab olema omafinantseeringu ja mitteabikõlblike kulude tasumise suutlikkus nõuetele vastava taotluse esitamise hetke seisuga.

¹¹³ Ettevõtlusministri määruse „Rahvusvahelise pereturismi atraktsiooni toetamise tingimused ja kord“ eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/266b9b48-5a51-4b23-a772-4d6261be7d30?activity=1#qHqnDvxB> (19.04.2019).

¹¹⁴ M.Lentsius. D.Lõhmus. K.Kõo. Tagatised ettevõtluses: käendus, käsiraha, leppetrahv, võlatunnistus, omandireservatsioon, hüpoteek ja muud pandiõigused. – Äripäev 2010, lk 107.

kasvupotentsiaali.¹¹⁵ Toetavateks tegevusteks on näiteks materiaalse põhivara soetamine ning projekti põhitegevusega seotud rakendustarkvara soetamine ja arendamine.¹¹⁶

Eelnevast nähtub, et starditoetuste taotlejateks on alles turule tulevad ettevõtted, kes tulevadki toetust küsima materiaalsele põhivarale, mis tähendab, et enamasti neil vara, millele tagatise seada, puudub. Seega oleks starditoetuse projektides võimalike tagatiste, sh eelpool nimetatud hüpoteegi seadmine keerulisem. Päris välistatud tagatised aga pole. Starditoetusega on sarnane Swedbanka stardilaen, mis sobib investeringute tegemiseks ja käibevahendite rahastamiseks alustavale ja kuni kolm aastat tegutsenud ettevõttele. Tagatisena on seal aktsepteeritud nii KredExi käendus kui juhatuse liikme või ettevõtte eraisikutest omanike käendus.¹¹⁷ Seega saaks ka struktuurivahenditest toetataval starditoetusel võimaliku sobiva meetmena kasutada näiteks juhatuse liikme isiklikku käendust, nagu see on aktsepteeritav finantsasutuste poolt antaval stardilaenul.

Juhatusel isikliku käenduse kasutamine nende toetuse projektide juures, kus hüpoteeki või muud asjaõiguslikku tagatist seada pole võimalik, oleks toetuste andmisel põhjendatud juba seeläbi, et käenduse andmisel tuleb käendajal vastutada võlgnetava kohustuse täitmise eest kogu oma varaga, seejuures on käendaja põhivõlgnikuga tihedalt seotud.¹¹⁸ Seega vastutaks toetust saanud juriidiline isik juhatuse liige toetuse tagasimaksmise eest isiklikult, mis tähendab, et tal oleks tugev isiklik huvi projekti õnnestumise ees. Starditoetuse projektidel, kus on väga suur ebaõnnestumise oht, võiks sellise tagatise seadmine juba seetõttu olla põhjendatud.

Kui STS2014_2020 alusel antavatel toetustel pole tagatised täna kasutusel, siis Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (edaspidi PRIA) poolt vahendatavatel toetustel teatud juhtudel tagatise siiski kasutatakse. Näiteks on tagatised nõutud põllumajandussaaduste ekspordi- ja impordilitsentsidel ning eksporditoetustel, kus litsentsiga võetud kohustuse täitmiseks tuleb taotlejal esitada tagatis, milleks võib olla nii pangagarantii või ka sularaha. Tagatis vabastatakse peale litsentsi kasutamist. Kui aga litsentsiga seotud kohustusi pole täidetud, on PRIA-l õigus kogu tagatis kinni pidada. Eksporditoetuste korral on

¹¹⁵ Seletuskiri väliskaubandus- ja ettevõtlusministri määruse „Starditoetus“ eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ac80c39e-14df-4667-b227-9944f5b8163d?activity=1#2JZmh8wx> (19.04.2019).

¹¹⁶ Starditoetuse § 7 lõike 2 punktid 1 ja 3.

¹¹⁷ Swedbank. – Arvutivõrgus: <https://www.swedbank.ee/business/finance/capital/startingloan?language=EST> (19.04.2019).

¹¹⁸ Lentsius, Lõhmus, Kõo (viide 114), lk 13.

tagatis nõutav olukorras, kus eksportija soovib saada toetuse ettemakset. See tähendab, et toetus saadakse kätte juba enne tõestusdokumentide esitamist ning tagatis vabastatakse peale vajalike tõendite esitamist.¹¹⁹

Lisaks on PRIA seadnud tagatise kohustuse ka ELÜPS alusel nende ühise põllumajanduspoliitika abinõude puhul, mille rakendamise korral näevad EL määrused ette kohustuse täitmise tagamiseks tagatise andmise. Näiteks tuleb ELÜPS § 82 lõike 1 punkti 1 kohaselt olukorras, kui toetuse saaja soovib toetuse kätte saada enne töö, teenuse või vara soetamise eest tasumist, esitada sellise suurusega tagatis, mis katab väljamakstava summa kogu ulatuses. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib antava ettemakse puhul jätta tagatise nõudmata, kui töö või teenus on lõpetatud või vara on üle antud ning toetuse saaja on selle vastu võtnud ja selle eest tasunud vähemalt omafinantseeringuga võrdse summa ning kui toetuse saaja on piisavalt usaldusväärne. Eelnevast nähtub, et tagatise kasutab PRIA eelkõige olukorras, kus toetus makstakse välja enne kulutuste tegemist. Sarnane finants- ja krediitdiastutuste või kindlustusseltsi garantii on ette nähtud ka STS2014_2020 alusel antavatel toetustel, kui ettemakse on lubatud.¹²⁰ Samas ei taga need garantiid kohustuste täitmist näiteks projektide kestvusnõuete rikkumiste korral peale seda, kui projekt on juba lõppenud ja toetuse saajale kogu toetus välja makstud.

Eelnevast saab järeldada, et rohkem on tagatiste seadmine levinud pigem eraõiguslikes tehingutes. Samas, mõeldes toetuse eraldamisele ja võimalikule tagasinõudmisele, pole tagatiste seadmine välistatud ka avalik-õiguslike kohustuste täitmiseks. Lisaks toetuse valdkonna enda näidetele on heaks näiteks Maksu- ja Tolliameti poolt kütusemüüjatele seatud kohustus esitada tagatis võimaliku käibemaksu võlgnevuse katmiseks,¹²¹ seejuures peavad esitatud tagatised olema vastavuses isikul tekkida võiva käibemaksukohustuse suurusega ning see tuleb esitada enne kütuse müügiga alustamist. Lubatud on tagatis nii deposiidi, käenduse, hüpoteegi või registerpandina.¹²² Vastava tagatisnõude seadmise eesmärgiks on tagada ühelt poolt maksupettuste vähenemine ja teiselt poolt soodustada ausa konkurentsi tekkimine kütuseturul, kus maksupettuste vähenemine peaks parandama maksusumma riigieelarvelist laekumist ning aus konkurents parandama seaduskuulekate ettevõtjate seisundit turul.

¹¹⁹ Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet. – http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/turukorraldus/pollumajandussaaduste_eksporti_ja_importilitsentsid_ning_eksportitoetused/ (19.04.2019).

¹²⁰ Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale. – Rahandusministeerium, 2015. Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/juhendid> (19.04.2019), lk 32.

¹²¹ Vedelkütuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 77. Vedelkütuse seaduse § 3 lõike 3 ja § 4¹.

¹²² S.Salumäe. S.Orav-Hinno. R.Šaidulin. Tagatise määramise raskustest maksuhalduri silmade läbi. – Juridica 4/2017, lk 262.

Tegemist on nii avalikust huvist lähtuva kui teiste ettevõtjate ettevõtlusvabaduse kaitse vajadusest lähtuva eesmärgiga.¹²³

Tuginedes analoogiale võiks tagatise seadmine olla põhjendatud ka struktuuritoetuste andmisel, lähtudes sisuliselt samadest eesmärkidest. Ühelt poolt kaitseks see toetuse andjat võimalike petturlike taotlejate eest ja teiselt poolt tagaks tagatise realiseerimine võimalike toetuse tagasinõuete laekumise. Kolmandaks suunaks see toetuse saajaid tagasimaksmisele kuuluva toetuse tagastamiseks lahendusi otsima, et vältida tagatise realiseerimist. See tooks kaasa ka tugevama isikliku huvi projekti õnnestumise ees ning vähem toetuse tagasinõudeid jääks tasumata või muutuks lootusetuks.

Arvestades, et tagatise eesmärk kattub osaliselt toetuse tagasinõuetele seatud viivise eesmärgiga ehk mõjutab toetuse saajaid toetust tagastama või siis tagab toetuse tagasilaekumise, saab asuda seisukohale, et ka tagatis oleks sobiv vahend, mis tagaks toetuse tagasinõudmisel mitteabikõlblikult saadud toetuse tagasi saamise. Ja seda tõenäoliselt isegi kindlamalt, kui toetuse tagasimaksmisele seatud viivise maksmise kohustus. Seejuures on tagatiste seadmise võimalust kasutatud ka teistes liikmesriikides struktuuritoetuste rakendamisel. Näiteks Poolas on lisaks intressile kasutusel erinevaid tagatise, mille õiguslikud vormid ja väärtused on erinevate programmide lõikes märkimisväärselt erinevad – kasutuses on nii vekslid, hüpoteegid, erinevad pandid kui muud võimalikud tagatised.¹²⁴

Lähtudes eeltoodust, saab järeldada, et lisaks viivisele võib sobivaks meetmeks, mis mõjutaks toetuse saajaid toetust tähtaegset tagastama ja võimaldaks tagasinõutud toetuse tagasi saamise, pidada ka tagatiste seadmist. Kuna meil on kaks sobivat meetet, tuleb järgnevalt välja selgitada, kumb nimetatud vahendist on toetuse saajaid vähem koormav. Milline neist, kas viivis või tagatis, riivab toetuse saaja põhiõigusi või -vabadusi vähem, kuid tagab seejuures sama tõhusalt soovitava eesmärgi saavutamise.

¹²³ RKPJKo 3-4-1-24-11, p 53.

¹²⁴ Vt Lisa 4.

3. SOBIVATE MEETMETE MÕJU TOETUSE SAAJA ÕIGUSTELE

3.1. Viivise ja tagatise mõju ettevõtlusvabadusele ja omandipõhiõigusele

Keeruline on väita, et vajalik on piirang, mis ei ole eesmärgi saavutamiseks üldse sobiv või kus eesmärk on võimalik saavutada mõne muu leebema meetmega.¹²⁵ Meetme vajalikkuse kontrollimiseks peab olema rohkem kui üks sobiv meede, mis aitab soovitud eesmärgi saavutamisele kaasa¹²⁶ ja seejuures peab riive seadmiseks olema ka tungiv sotsiaalne vajadus ning seadusandja eesmärgid riive õigustamiseks piisavalt kaalukad.¹²⁷ Seejuures tuleb meetme valikul meeles pidada ka seda, kuivõrd koormavad erinevad sobivad abinõud kolmandaid isikuid, sealhulgas arvestada riigi enda kulutusi meetme kasutamisel.¹²⁸ Kui tagasinõutud toetuste tagasi saamiseks esineb vähemasti kaks sobivat meetet, viivis ja tagatis, peab nende omavahelisel võrdlemisel selguma, kumma riive seadmisel on soovitud eesmärk saavutatav nii, et see on toetuse saajaid vähem koormav. Tegemist on ühtlasi proportsionaalsuse põhimõtte osapõhimõttega, mida saab nimetada ka leebeima vahendi printsibiiks.¹²⁹

Kaido Künnapas on maksuasjades asunud seisukohale, et riigi poolt rakendatavate preventiivsete meetmete lubatav intensiivsus peab olema sõltuv sellest, kas nende meetmete kohaldamine on lubatud maksutulu tasumise edasilükkumise korral või maksutulu laekumata jäämise korral, sest nimetatud kahe alternatiivi mõju on riigile erinev.¹³⁰ Toetuse tagasinõuete kontekstis tähendaks eelnev, et ühe sobivaks hinnatud meetme rakendamata jätmine viiks olukorrani, kus tagasinõutud toetus võib jääda tagasi laekumata, kuid teise sobivaks hinnatud meetme rakendamine tagaks küll toetuse tagasi laekumise, kuid seda pikema aja jooksul.

Võrreldes omavahel kahte sobivat meetet, hinnates esimesena viivist, siis STS2014_2020 § 49 lõike 2 kohaselt ei nõuta viivist riigiasutuselt, rakendusüksuselt ja eraõiguslikult juriidiliselt isikult, kes täidab rakendusüksuse või toetatavate tegevuste elluviija ülesandeid, välja arvatud juhul, kui EK nõuab viivise tasumist riigilt. Kuna kõigile toetuse saajatele viivis ei kohaldu, tuleb vaadata, kas ja kuidas mõjutab viivis neid, kellele see kohaldub – näiteks

¹²⁵ H.Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica II/2013, lk 80.

¹²⁶ Triipan (viide 71), lk 309.

¹²⁷ Alexy (viide 67), lk 46.

¹²⁸ RKPJKo nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹²⁹ Alexy (viide 67), lk 46.

¹³⁰ Künnapas (viide 101), lk 71.

muid eraõiguslikke juriidilisi isikuid (edaspidi kasutatud ka ettevõtja), kohalikke omavalitsusi, aga ka avalik-õiguslikke ülikoole või mittetulundusühinguid ja sihtasutusi.

Keskendudes ettevõtjatele, siis viivis, nagu ka maksuintress või mistahes teine rahaline kohustus, mõjutab teatud määral selle tasumiseks kohustatud ettevõtja majanduslikku olukorda ja võimalust teenida tulu.¹³¹ Viivis kui avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis kuulub PS § 113 kaitsealasse¹³², riivab sarnaselt maksuintressiga vältimatult PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandipõhiõigust, mistõttu sisaldab PS § 113 normi kontroll igal juhul omandipõhiõiguse riive kontrolli.

Asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS)¹³³ § 68 lõikes 1 toodud regulatsiooni kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle, mis annab omanikule õiguse asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Asjaõiguslik omandi mõiste hõlmab vaid asju, milleks TSÜS § 49 lg 1 kohaselt on kehalised esemed. Asja tunnustena, mille alusel määratakse selle kehalisus ja millele tuginedes saab asju eristada muudest esemetest, peavad esinema järgmised kolm kriteeriumi: i) meelega tajutav, ii) ruumiliselt piiritletav ja iii) võimalus teostada faktilist võimu, st eset vallata.¹³⁴ Eraõiguses võib omand tekkida asjadele kui kehalistele esemetele, aga omand ei saa tekkida näiteks õigustele, nõuetele ega intellektuaalsele omandile – asjadel on omanik, õigustel omaja.¹³⁵ PS §-s 32 toodud omandi mõiste on aga võrreldes eraõiguses tooduga laiem, kus PS § 32 kaitseala hõlmab lisaks asjadele näiteks ka raha.¹³⁶ Seega kaitseb PS § 32 vara selle kõige laiemas tähenduses, hõlmates enda alla nii tsiviil- kui ka avalik-õiguslikke seisundeid, kus oluliseks on see, et vastaval õiguslikul positsioonil oleks mingi rahas mõõdetav väärtus.¹³⁷

Lisaks on ettevõtja puhul viivise kohustuse näol tegemist ka PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse ebasoodsa mõjutamisega, kuna vähendab samuti tulu saamist seeläbi, et kohustab viivist maksma, mõjutades sellega ettevõtja majanduslikku olukorda.¹³⁸ Ettevõtlusvabaduse kaitseala riivab igasugune avaliku võimu abinõu, mis takistab või

¹³¹ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 102

¹³² Sama, p 100.

¹³³ Asjaõigusseadus. – RT I, 29.06.2018, 7.

¹³⁴ P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, K.Saare. Tsiviilõiguse üldosa. – Kirjastus Juura, 2012, lk 305.

¹³⁵ K.Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica I/2006, lk 57.

¹³⁶ RKTko 3-2-1-116-97.

¹³⁷ Ikkonen (viide 135), lk 59.

¹³⁸ (Viide 131), p 102.

kõrvaldab ettevõtjal mõne ettevõtlusega seotud tegevuse,¹³⁹ mis tähendab, et põhiõiguse riive on põhiõiguse ebasoodus mõjutamine. Seejuures kehtivad nii omandipõhiõigus kui ettevõtlusvabadus ka juriidilise isiku suhtes (PS § 9 lõige 2), mistõttu ei saa olla kahtlust, et intressi- või viivisenõue mõjutab ebasoodsalt (või teatud juhtudel ka takistab) tegeleda ettevõtlusega, riivates ühtlasi ettevõtja omandiõigust.¹⁴⁰ Seega riivab struktuuriotetuste tagasinõuete viivisenõue sarnaselt maksuintressinõudega nii PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust kui PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust.

Ettevõtlusvabaduse olemusega käib kaasas õigus ise vabalt otsustada ettevõtluse üksikasjade üle. See annab ettevõtjale õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse ning teha põhjendamatuid takistusi ettevõtlusega tegelemiseks.¹⁴¹ Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala loetakse riivatuks juhul, kui vabadust on avaliku võimu poolt ebasoodsalt mõjutatud ning sellesse sekkumist loetakse materiaalselt õiguspäraseks üldjuhul siis, kui sekkumine on kooskõlas PS §-s 11 sätestatud nõuetega ja proportsionaalne ka kitsamas mõttes. Seejuures pole alati vaja kontrollida, kas riive on tervikuna PS §-ga 11 kooskõlas, vaid kontrollida üksnes riive proportsionaalsust ehk sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.¹⁴²

Ettevõtlusvabadusel on tihe seos nii omandiõigusega kui PS §-st 113 tuleneva riigi õigusega kehtestada makse, arvestades seejuures, et maksustamine piirab võimalusi ettevõtlusest tulu teenida ja sellega seoses ettevõtlusvabadust.¹⁴³ Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas, mis võimaldaks tal seeläbi kujundada oma elu ise omal vastutusel,¹⁴⁴ mis tähendab, et isikul peaks olema õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. PS § 32 kaitseb isiku vara kui tervikut piirangute vastu ka juhtudel, kus piiratakse isiku varalisi positsioone avalik-õiguslikult, puudutamata seejuures ühtegi konkreetset eraõiguslikku omandisuhet.¹⁴⁵

¹³⁹ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12;

¹⁴⁰ TlnHKO 3-16-605/17, p 31.

¹⁴¹ O.Kask, S.A.Ehrlich, A.Henberg. Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne. – Arvutivõrgus: <https://www.pohiseadus.ee/> (19.04.2019), PS § 31 p-d 5-7. RKHKo 3-3-1-22-15, p 14; RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41.

¹⁴² RKPJKo 3-4-1-1-02, p-d 12 ja 14; RKPJKo 3-4-1-6-02, p 11.

¹⁴³ RKHKo 3-3-1-72-15, p 26.

¹⁴⁴ M.Ernits, A.Kelli, P.Roosma. Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne. – Arvutivõrgus: <https://www.pohiseadus.ee/> (19.04.2019), PS § 32 p 1;

¹⁴⁵ Samas, PS § 32 p 9.

Kuigi riigil on avar kaalutlusruum maksude ja maksumäärade kehtestamiseks, riivab omandiõigust sisuliselt iga riigi kehtestatud rahaline koormis, kuid määra suuruse üle üldjuhul kontrolli ei teostata.¹⁴⁶ Näiteks maksuintressil, mis kehtestatakse konkreetsetel eesmärkidel, on võimalik kontrollida hoopis seda, kas seatud intress teenib neid eesmärke, milleks ta on seatud ning kas riive on eesmärke arvestades proportsionaalne nii maksumaksja omandiõigusele kui ettevõtja õigusele tegeleda ettevõtlusega.¹⁴⁷ Oluline on arvestada, et ülemäärase maksuintressi tasumisega võib sattuda ohtu ettevõtjate võime tegeleda ettevõtlusega, mis on aga ettevõtluse peamiseks eesmärgiks või riivaks ülemäärane maksuintress ettevõtja omandiõigust ülemääraselt,¹⁴⁸ kuna maksude tasumiseks kulub ülemääraselt palju vahendeid, mistõttu väheneb tulu teenimise võimalus. Sama põhimõtet saab kohaldada ka riigi poolt seatud struktuuritoetuste tagasinõuete viivisele, kontrollides, kas seatud viivis täidab oma legitiimset eesmärki maksta toetus tagasi etteantud maksetähtaja jooksul ning kas viivise kohaldumisel ei ole seatud määr seejuures ülemäärane.

Riigikohus on asunud seisukohale, et kui sama piirang riivab ühtaegu nii ettevõtlusvabadust kui omandiõigust, tuleb piirangu lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust enim riivatud põhiõiguse kontekstis ja kui selgub, et seatud piiranguga on nimetatud põhiõigust rikutud, pole teise põhiõiguse riive kontroll enam vajalik.¹⁴⁹ Ka käesoleval juhul kaitsevad mõlemad põhiõigused sisuliselt sama riivet ehk ettevõtja võimalust teenida tulu ja saab hinnata, milline on viivise ja tagatiste mõju eelkõige omandipõhiõiguse kui kaalukamalt puudutatud põhiõiguse riivele.

Omandipuutumatus riive oma olemuselt seisneb riigi poolse omandipuutumatus vastases tegevuses, kus omandipõhiõiguse riived jagunevad kas omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta (PS § 32 lõike 1 teine lause) või siis omandikitsendusteks (PS § 32 lõike 2 teine lause). Omandi võõrandamine omaniku nõusolekuta on reguleeritud PS § 32 lõikes 1 ja muud riived lõikes 2.¹⁵⁰ Seega võib omandisse sekkumine osaks saada eelkõige kolmel viisil: i) omandi äravõtmine (nt konfiskeerimine), ii) omandi kasutamise õiguse piiramine või siis iii) muud sekkumise viisid.¹⁵¹

¹⁴⁶ TlnHKO 3-16-605/17, p 32.

¹⁴⁷ TlnHKO 3-16-605/17, p 32.

¹⁴⁸ TlnHKO 3-16-605/17, p 32.

¹⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-3-12, p-d 49 ja 70.

¹⁵⁰ Ikkonen (viide 135), lk 55 ja 60.

¹⁵¹ L.Sermet. The European Convention on Human Rights and property rights. – Council of the Europe Publishing, 1998, Human rights files, no 11 rev, pp 23-27; Arvutivõrgus: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11\(1998\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11(1998).pdf) (19.04.2019).

Viivise maksmise kohustus kuulub muude riivete alla, sest omandi riive võib tuleneda ka õigusaktist. Omandiõigus on riivatud õigusaktiga juhul, kui see takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise positsiooni, olemata samas sundvõõrandamine.¹⁵² Seega omandipõhiõigus, nagu nähtub nii AÕS-s toodud omandi mõistest kui eelpooltoodust, on eelkõige õigus omandipuutumatusle.

PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni, mis tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus¹⁵³ ehk alus selleks peab tulema põhiseadusest. Kuna omandi kasutusõiguse piirangud võivad väljenduda mistahes erinevates vormides ja olla erineva intensiivsuseastmega, on piirangu hindamisel põhjendatud ka proportsionaalsuse testi kasutamine¹⁵⁴, mis tähendab, et üheks piiranguks on siin kindlasti ka põhiseadusest tulenev proportsionaalsuse põhimõte (PS § 11 teine lause). Avalikul võimul on lubatud omandi kasutamise piirangute viise kontrollida proportsionaalsuse mõiste alusel nii, et arvesse oleks võetud kõikvõimalikud olulised asjaolud, kus mõõdukuse hindamisel tuleb ühelt poolt hinnata sekkumise intensiivsus ning teiselt poolt mõju erahuvidele.¹⁵⁵ Materiaalselt on nõutav, et seatud kitsenduks teeniks avalikke huve (PS § 32 lõike 2 kolmas lause) ning õigusaktil ei tohi olla sundvõõrandavat mõju.¹⁵⁶

Arvestades eeltoodut, tuleb hinnata, kas omandiõiguse riive ehk antud juhul tulu teenimise võimaluse piirangud on toetuse saajale tugevamad siis, kui struktuuritoetuse tagasinõuetele kehtib viivise maksmise kohustus või siis, kui üheks toetuse saamise eelduseks oleks tagatise seadmine eesmärgiga võimalike tulevikus tekkivate nõuete tagamiseks.

Viivis, mis mõjutab ettevõtte tulu teenimist, mõjutab kindlasti ettevõtte varalist positsiooni, kitsendades ka omandi vaba kasutamist ning mida kõrgem on viivise määr, seda tugevamalt on tulu teenimine mõjutatud. Kui ettevõttel on niigi raskusi tagasinõutud toetust tähtaegselt tasuda ja tal tuleb lisaks tagasinõutud toetuse summale maksta tagasi ka viivis, siis mida kõrgem on ühepoolset avaliku võimu poolt seatud viivise määr, seda vähem jääb ettevõttel

¹⁵² Põhiseaduse 2.peatükk: Põhiõigused, vabadused ja kohustused. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne. Tallinn 1998. Viimati uuendatud 26.11.2014. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne> (19.04.2019).

¹⁵³ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37; RKTkm 3-2-1-49-03, p-d 33-34;

¹⁵⁴ Künnapas (viide 101), lk 121.

¹⁵⁵ Künnapas (viide 101), lk 121.

¹⁵⁶ Põhiseaduse 2.peatükk: Põhiõigused, vabadused ja kohustused (viide 152).

enda kasutada vabu vahendeid, mille ta muidu oleks saanud suunata näiteks ettevõtte arengusse või töötajate palkadesse.

Hinnates viivise kõrval tagatiste seadmise mõju omandipõhiõigusele, peab arvesse võtma ka struktuuritoetuste laiemat eesmärki ehk miks üldse toetusi antakse. Struktuuritoetused on olemuselt ühekordne võimendus oluliste muutuste saavutamiseks ning nende kasutamine peab kaasa tooma teatava arenguhüppe, suurendades seejuures mõnes valdkonnas, sektoris või majandusharus eesmärkide elluviimise tõhusust, mõjusust või kvaliteeti, tuues kaasa positiivse järelmõju.¹⁵⁷ Nii on toetused suunatud ikkagi nendesse valdkondadesse, kus on vaja edendada elu- ja ettevõtluskeskkonda või leevendada majanduskeskkonnas esinevaid turutõrkeid. Seejuures ei tohiks seatud tingimused olla sellised, mis eesmärkide saavutamist oluliselt piiraksid. Näiteks eespool mainitud starditoetus, kus ei toetata juba toimivaid ettevõtteid ning välistatud on piirkonnad, kus ettevõtetel on niigi oluliselt lihtsam turule tulla, oleks tagatiste seadmine ühe toetuse andmise eeldusena tugevalt piirav nõue. Toetus ei jõuaks paljude nendeni, kellel seda päriselt vaja on, sest paljudel alustavatel ettevõtetel lihtsalt puuduvad vajalikud vahendid ning tagatiste seadmisel oleks eelistatud need, kellel on sobiv tagatis olemas.

Võrreldes toetuste valdkonnas tagatiste seadmist varem töös käsitletud vedelkütusega tegutsemisele seatud tagatisega, võiks ka toetuste valdkonnas seatud tagatised tagada võla tasumise ja võimaldaks lihtsamat sissenõudmist, kuid teiselt poolt piiraks valdkonnas tegutsemist,¹⁵⁸ antud juhul toetuse saamist. Tagatise seadmise kohustus piiraks toetuse saamise võimalusi ning paljud potentsiaalsed toetuse saajad, kes tegelikkuses vajavad oma tegevuse alustamiseks stardikapitali toetuse kujul, seda ei saaks, sest neil puudub sobiv tagatis. Tagatise olemasolul võiks ettevõtja võtta toetuse asemel hoopis finantsasutusest laenu, kus pole vajalik tõendada raha kasutamise abikõlblikkust ega projektispetsiifilise eesmärkide täitmist.

Liiati muudaks tagatiste kasutamine keerulisemaks toetuse taotlemise nii toetuse taotlejale kui toetuse andjale. Kui täna piisab toetuse andjal taotluse esitamisest koos vajalike projektiprognoosidega e-keskkonnas, mille alusel saab toetuse andja hinnata projekti realistlikkust ning elluviimisvõimekust, siis tagatiste seadmisel peab toetuse taotleja esmalt

¹⁵⁷ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020. – Rahandusministeerium, uuendatud versioon 28.12.2018. Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/rakenduskava-2014-2020> (19.04.2019).

¹⁵⁸ Salumäe, Orav-Hinno, Šaidulin (viide 122), lk 262.

leidma tagatise, hindama selle väärtuse ja lootma, et see on sobiv. Ka toetuse andja peaks lisaks esitatud toetuse taotlusele hakkama hindama tagatise väärtust ning otsustama vajaliku tagatise suuruse üle, st hindama igal üksikjuhul, kas tagatis peab ära katma taotleva toetuse 100-protsendiliselt või piisaks ka väiksemast summast. Peale tagatise sobivaks tunnistamist tuleb poolte vahel teha ka vajalikud notariaalsed tehingud. Seega sobiva tagatise leidmise ja seadmisega muutuks toetuse taotlemine keerulisemaks, sest täna on toetuse taotlemine sisuliselt võimalik läbi e-keskkonna ilma, et taotleja peaks taotlemiseks erilisi kulutusi tegema, sh näiteks kulutusi notarile.

Hinnates tagatiste mõju lähemalt, siis näiteks hüpoteegi seadmisel on siis kinnisasja omanikul õigus hüpoteegiga koormatud kinnisasja käsutada (müüa, vahetada, kinkida vms) ning selleks pole vajalik hüpoteegipidaja nõusolek.¹⁵⁹ Kinnisasja võõrandamisel jääb hüpoteek kehtima ka uue omaniku suhtes.¹⁶⁰ Samas ei saa omandiõiguse riive olemasolu hindamisel ära unustada, kas ja kuidas mõjutab seatud piirang konkreetse kinnisasja hinda.¹⁶¹ On ilmselge, et kui kinnisasjale on seatud hüpoteek eesmärgiga tagada võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi, siis mõjutab see kinnisasja hinda ja omaniku võimalust seda võõrandada. Lisaks ei saa ära unustada, et kui hüpoteegiga on soov tagada tulevikus tekkivaid nõudeid, peaks tagatis olema seatud oluliselt pikemaks perioodiks, kui projekti elluviimise ajaks. Eelnev tähendab, et hüpoteek peaks olema seatud nii projekti elluviimise ajaks kui projektile kohalduva kestvusnõude jooksul, mis sõltuvalt projektist võib olla viis või kümme aastat peale projekti lõppu.¹⁶²

Nagu eelnevalt sai rõhutatud, tuleb mitme eesmärgi saavutamiseks sobiva meetme tuvastamisel välja valida selline, mis isikut kõige vähem piiraks, kahjustamata seejuures ka kolmandaid isikuid ja üldsust ning tekitamata riigile talumatult kõrget finantskoormust.¹⁶³ Viivise maksmise kohustus, mis mõjutab ettevõtja võimalust teenida tulu, avaldub alles siis, kui toetuse saaja ei maksa toetust tagasi tähtaegselt. Tagatiste kasutamine tulevikus tekkivate nõuete rahuldamiseks eeldaks, et tagatised tuleb seda juba enne projekti elluviimisega alustamist ning need peavad kehtima nii projekti elluviimise kui ka hilisema kestvusnõude ajal. See aga tähendab, et suure tõenäosusega piirab tagatiste kasutamine ettevõtjat rohkem,

¹⁵⁹ RKTko 3-2-1-129-05 p 22.

¹⁶⁰ Lentsius, Lõhmus, Kõo (viide 114), lk 130.

¹⁶¹ Advokaadibüroo Sorainen AS. Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar OÜ. Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. – Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:361767> (19.04.2019), lk 19.

¹⁶² STS2014_2020 § 24 punkt 14; Ühsisätete määruse artikkel 71.

¹⁶³ Triipan (viide 71), lk 308.

takistades tal teostada oma vara osas teatavaid tehinguid või vähendades olemasoleva vara väärtust.

Järelikult oleks tugevamalt omandipõhiõigus riivatud tagatiste kasutamisel ning sobivatest meetmetest saab leebemaks pidada täna kehtivat toetuse tagasinõuetele kohalduvat viivise maksmise kohustust. Seega vastab STS2014_2020 § 49 lõikes 1 seatud viivis vajalikkuse põhimõttele, olles leebeim meede, mis toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagastama mõjutab. See aga ei taga automaatselt, et viivise seadmise juures on kõikide viivisele kohalduvate nõuetega arvestatud, mistõttu tasub järgnevalt uurida, kas viivise enda juures leidub muid leevendavaid meetmeid ja kas nendega on struktuuritoetuste viivise seadmisel arvestatud.

3.2. Viivise kui sobivaima meetme ajatamise, vähendamise ja loobumise võimalikkus

Ebamõistlikult suure viivise korral on eraõiguslikes suhetes sõlmitud tehingutes võlgnikul võimalus nõuda selle vähendamist VÕS § 113 lõike 8 alusel. Viivise vähendamisel peab kohus tulenevalt VÕS § 162 lõikest 1 arvestama võlgniku kohustuse täitmise ulatust, teise lepingupoole õigustatud huvi ja lepingupoolte majanduslikku seisundit. Seega on viivise vähendamine kohtu diskretsiooniotsus, mille kohus teeb võlgniku ja võlausaldaja huve kaaludes.¹⁶⁴ Lisaks eeldab viivise vähendamine alati ka võlgniku poolset aktiivset käitumist, mis tähendab, et kohtul ei ole õigust viivist vähendada omal algatusel.¹⁶⁵

Viivisenõude suurus on mõjutatud järgmisest kolmest tegurist – nii rahalise kohustuse kui viivisemäära suurusest ning samuti võlgnevuse aja pikkusest. Kolmest tegurist kaks, rahalise kohustuse suurus ja võlgnevuse aja pikkus, on need, mida ei tohiks viivisenõude vähendamise aluseks võtta. Mida suurem on rahaline kohustus või mida pikem võlgnevuse aeg, seda suuremaks saab pidada võlgniku rikkumist ning ühtlasi võlausaldaja huvi kohustuse täitmise ees ja temale eeldatavalt tekkinud kahju suurust. Seega saab viivisenõude vähendamise aluseks olla ainult üleliia kõrge viivisemäär.¹⁶⁶

STS2014_2020 viivise vähendamise võimalust ette ei näe. STS2014_2020 § 49 lõike 3 kohaselt loetakse toetuse tagasimaksmisel laekunud maksest kõigepealt tasutuks viivis, siis intress ja viimasena alles toetuse põhiosa. Viivise arvestus lõpeb PankrS § 35 lõike 1 punkti 6

¹⁶⁴ RKTko 3-2-1-66-05, p 16; RKTko 3-2-1-87-10, p 11; RKTko 3-2-1-162-12, p 20.

¹⁶⁵ K.Saare. K.Sein. M.A.Simovart. Laenusaja õiguste kaitse SMS-laenu lepingute puhul. – Juridica I/2010, lk 45.

¹⁶⁶ Raude (viide 29), lk 30.

alusel pankroti välja kuulutamisel või kui viivise summa ületab selle arvestamise aluseks oleva tagasinõutava toetuse suuruse.¹⁶⁷ Samas võib tekkinud viivis nimetatud hetkeks toetuse saajale olla juba liialt koormav ning ta ei ole võimeline tagasi maksma nii viivist kui põhiosa ilma majandusraskusesse sattumata. Ka ei pruugi pankrotivaradest mõlema nõude rahuldamiseks vahendeid jätkuda. Eelnev võib kaasa tuua selle, et osaliselt saab kaetud küll viivise nõue, aga põhinõue ehk toetuse põhiosa jääb tagasi maksmata. See aga tähendab, et toetusteks eraldatud vahendid vähenevad laekumata põhisumma võrra ja selle võrra ei ole riigil võimalik uusi projekte struktuurivahenditest rahastada.¹⁶⁸ Samas annaks viivise vähendamise võimalus suurema toetuse põhiosa laekumise arvelt juurde vabu vahendeid, mida riik saaks järgmistele toetuse saajate projektidele suunata.

Oluline on märkida, et STS2014_2020 § 49 lõike 1 teine lause „viivise arvestamine lõpeb, kui viivise summa ületab selle arvestamise aluseks oleva tagasinõutava toetuse suuruse“, on jõustunud alles 01.01.2019. Samasisuline viivise arvestamisele seatud piirang viidi samaaegselt sisse lisaks STS2007_2013 § 28 lõikesse 5, ELÜPS § 114 lõikesse 3 kui kalandusturu korraldamise seaduse¹⁶⁹ § 55 lõikesse 4¹. Enne nimetatud muudatust võis viivise suurus ületada põhivõlga ning toetuse saajal võis teatud juhtudel olla kohustus maksta tagasi mitmeid kordi suurem summa, kui oli tuvastatud rikkumise suurus. Samas maksuintressi osas on maksuintressi maksimaalse summa piiramine maksunõude enda summaga MKS-i sisse viidud juba 2011. aastal.¹⁷⁰

Riigikohus on seisukohal, et viivise väljamõistmisel tuleb arvestada üldist praktikat, sest ka lepingulistest suhetes osalejate jaoks peab üldjoontes olema ettenähtav, kas ja millises ulatuses kohtud nende viivise nõudeid aktsepteerivad. Kui jätta üldine praktika arvestamata, siis oleks tegemist eri võlausaldajate ebavõrdse kohtlemise ja üldise õigusliku ebakindlusega majanduskäibes.¹⁷¹ Seega peab viivise vähendamise praktika olema nii selge kui ka ettenähtav, et oleks võimalik tagada õiguskindlus.¹⁷²

Struktuurivahendite toetuse tagasinõudmisel tõusetub sama küsimus, kas olukorras, kus sisse viia viivise vähendamise võimalus, oleks võimalik tagada viivise vähendamise praktika selgus

¹⁶⁷ STS2014_2020 § 49 lõike 1 teine lause.

¹⁶⁸ Ühissätete määruse artikli 143 lõike 3 kohaselt võib liikmesriik finantskorrektsioonidest laekuvaid osamakseid kasutada uuesti asjaomase rakenduskava piires.

¹⁶⁹ Kalandusturu korraldamise seadus. – RT I, 28.12.2018, 37.

¹⁷⁰ MKS § 119 lõige 1 punkt 5 kohaselt maksuintressi arvestamine peatub, kui intressisumma ületab selle arvestamise aluseks oleva maksunõude.

¹⁷¹ RKTko 3-2-1-66-05, p 20; RKTko 3-2-1-162-12, p 20.

¹⁷² Raude (viide 29), lk 27.

ja ettenähtavus ning võrdne kohtlemine kõigi toetuse saajate suhtes. Seda veel olukorras, kus eri rakendusüksusi, kes toetusi jagavad, on kokku kaheksa.¹⁷³ Samasisulise ettepaneku on teinud õiguskantsler, soovitades ülemäärase viivise võtmiseks anda toetust tagasinõudvatele asutustele kaalutlusõigus, kus põhjendatud juhtudel oleks võimalik viivist vähendada, et tagatud oleks piisav kahjuhüvitus nii, et see isikut ülemäära ei koormaks.¹⁷⁴ Märgukirja arutelul leiti, et erinevatest fondidest makstavate sarnaste toetuste puhul peab viivise ja intressi määra arvestamine olema ühetaoline, kuid toetust tagasinõudvatele asutustele kaalutlusõiguse andmist ei toetatud,¹⁷⁵ mistõttu vastavasisult muudatust seadusandlusesse sisse ei toodud.

Tuues võrdluseks maksuintressi vähendamise võimalikkuse, siis MKS § 117 lõike 2 kohaselt on maksuvõla tasumise ajatamisel õigus vähendada intressi määra kuni 50 protsenti ajatamise otsuse vastuvõtmise päevast arvates. Seega maksuintressi võib vähendada vaid juhul, kui maksuvõlg on ajatatud ehk vähendamisele eelneb alati maksukohustuslase soov tekkinud maksuvõlg tasuda ning maksuhalduri poolne otsus ajatamist lubada. Vähendamise üheks eelduseks on maksuhalduri kaalutlusotsus ajatamise lubamiseks, kus ta MKS § 112 lõike 2 kohaselt peab arvestama maksukohustuslase varalist seisundit, majandusnäitajaid, varasemat maksuseadustest tulenevate kohustuste täitmist, maksuvõla ajatamise otstarbekust ja tagatise nõudmise korral esitatud tagatise usaldusväärsust ning muid MKS §-st 114 tulenevaid välistusi. Maksuhalduri kaalutlusõigus on otsuse ajatamise lubamisel ulatuslik, kuna ta saab otsustada, kas subjekt üldse ajatamise meetme kohaldamiseks kvalifitseerub ning leppida kokku ka tagasimakse graafiku spetsiifilised tingimused.¹⁷⁶

Sisuliselt võimaldatakse ajatamisega tasuda maksuvõlgnevus pikema aja jooksul, kui isik pole võimeline summat koheselt kogu ulatuses tasuma, kuid ta on võimeline täitma oma kohustust perioodiliselt, tasudes väiksemate osade kaupa. Ajatamisega kaasneb mitu hüve – isik saab võimaluse täita maksukohustust pikema aja jooksul, ajatamise otsuse kehtivuse ajal ei tehta sundtäitmise toiminguid ning lisaks võidakse võlalt maksuhalduri otsuse alusel ajatamise perioodil arvestada kuni poole väiksemat intressi. Maksukohustuslasele ajatamise lubamise

¹⁷³ Struktuuritoetuste kodulehe andmetel korraldavad struktuuritoetuste taotlemist Riigi Tugiteenuste Keskus, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, SA Innove, SA Archimedes, SA KredEx, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Riigi Infosüsteemide Amet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. – Arvutivõrgus <https://www.struktuurifondid.ee> (19.04.2019).

¹⁷⁴ Madise (viide 12), lk 1.

¹⁷⁵ Seletuskiri Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse, kalandusturu korraldamise seaduse, perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa879c25-5c9c-4e2e-858e-f25ae0194ca0> (19.04.2019), lk 1.

¹⁷⁶ K.Kübard. K.Ambrozevits. Maksuhalduri diskretsiooniõigus versus riigiabi. – Juridica 4/2017, lk 238.

eesmärgiks pole anda ettevõtjale soodustust, vaid hoopis abistada neid ajal, kui ettevõttel on majanduslikud raskused, selleks et pikemas perspektiivis saaks ettevõtte tegevus jätkuda ja ka kohustused saaksid mingiks ajaks täies ulatuses täidetud.¹⁷⁷

Maksuvõla ajatamisega sama eesmärgi täidab STS2014_2020 § 48 lõike 4 alusel lubatud tagasimaksmisele kuuluva toetuse ajatamine, kus ajatamise lubamise esmaseks eelduseks on, et toetuse korraga maksmine seab toetuse saaja olulisel määral makseraskustesse. Lisaks sarnaselt MKS § 112 lõikele 3, kus maksuhalduril on õigus nõuda maksuvõla ajatamise korral tagatist, on ka perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord (edaspidi ühendmäärus)¹⁷⁸ § 24 lõike 1 kohaselt tagatise küsimine lubatud STS2014_2020 alusel antud toetuse tagasimaksete ajatamisel. Samas ei anna ei STS2014_2020 ega ühendmäärus võimalust ajatamise taotlemisel toetuse saajale täiendavalt õigust nõuda viivise vähendamist.

Toetuse tagasimakse ajatamine on toetuse saajale soodsam kui toetuse tagasimaksega viivitamine ja viivise tasumine. STS2014_2020 § 48 lõike 4 kohaselt tuleb toetuse tagasimakse ajatamisel maksta intressi toetuse summa jäägilt määras kuue kuu Euribor pluss kolm protsenti aastas, mis on mitmeid kordi madalam kui on viivise aastane määr. Näiteks kui toetuse saaja esitab veebruaris 2019 taotluse toetuse tagasinõude ajatamiseks, kohaldub talle intress määraga 2,762 protsenti aastas¹⁷⁹, samas tagasimaksmisega viivitamisel kohalduks talle viivis määraga 36,5 protsenti aastas. Seega on toetuse saajale kordades kasulikum taotleda toetuse ajatamist kui põhjendamatult venitada toetuse tagasimaksmisega.

Eelnev tõestab, et piisavalt kõrge viivis võib sundida toetuse saajaid tagasimaksega viivitamise asemel toetuse tagasimakse ajatamisele, mis annab toetuse saajale võimaluse maksta toetus tagasi osadena, tagades seejuures toetuse saajale võimaluse oma igapäevase tegevusega jätkata. Teisest küljest on toetuse tagasimakse ajatamisega tagatud riigile toetuse tagasilaekumine ja toetuse saaja kohustused saavad mingil hetkel täies ulatuses täidetud. Seega, kui esmaseks viivise vähendamise eelduseks võiks olla sarnaselt MKS § 117 lõikele 2 nõude ajatamise lubamine, siis küsimusele, kuidas kõik toetuse saajaid oleks koheldud viivise

¹⁷⁷ Samas, lk 238 – 239.

¹⁷⁸ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord. – RT I, 18.09.2018, 12.

¹⁷⁹ Seisuga 01.01.2019 on kuue kuu Euribori määraks (-0,238). European Money Markets Institute. – Arvutivõrgus: <https://www.emmi-benchmarks.eu/euribor-org/euribor-rates.html> (19.04.2019).

vähendamisel võrdselt, sõltumata sellest, milline rakendusüksus otsuse teeb, tuleks lähemalt vaadata muid STS2014_2020 alusel lubatud ajatamisele kehtivaid tingimusi.

Eespool on selgitatud, et ajatamise lubamise esimeseks eelduseks on olukord, kus toetuse korraga maksmine seaks toetuse saaja olulisel määral makseraskustesse.¹⁸⁰ Lisaks on toetuse tagasimaksmine lubatud üldjuhul ajatada kuni 12 kalendrikuuni ajatamise taotluse rahuldamise otsuse päevast arvates ning erijuhtudel, kui on vajalik pikem ajatamine, võib pikema aja määrata vaid kooskõlastatult korraldusasutusega.¹⁸¹ Seega võiks ka viivise määra vähendamisel ette näha kohustuse määra vähendamine kooskõlastada korraldusasutuse kui keskse asutusega, kelleks täna on Riigi Tugiteenuste Keskus,¹⁸² ja kes osa oma ülesandeid, sh alusetult välja makstud toetuse tagasinõudmise, on välja delegeerinud rakendusüksustele.¹⁸³ Kui üks keskne asutus vaatab üle kõik sellesisulised taotlused, tekiks selge ja ettenähtav viivise vähendamise praktika ning tagatud saaks toetuse saajate võrdne kohtlemine.

Täiendavalt on Riigikohus leidnud, et viivise vähendamise taotlus ei ole vahetult seotud põhivõlgniku isikuga, mis tähendab, et viivise vähendamise taotluse võib esitada ka keegi teine, näiteks AÕS § 279 lõike 7, VÕS § 149 lõike 1 ja VÕS § 162 lõike 1 või VÕS § 113 lõike 8 alusel pantija ja käendaja.¹⁸⁴ Analoogiat kasutades võiks ka toetuste tagasinõuetel olla võimalik taotleda viivise vähendamist kas toetuse saajal endal või näiteks kohtutäituril, kui nõue on edastatud sundtäitmisele STS2014_2020 § 48 lõike 8 alusel või pankrotihalduri taotlusel, kui otsuse koostaja on üheks võlausaldajaks toetuse saaja/võlgniku pankrotimenetluses. Seejuures peab viivise vähendamise nõude esitamise õiguse andmisel pankrotihaldurile või kohtutäiturile arvestama, et teise isiku poolt vähendamise nõude esitamisel tuleb viivise vähendamise taotluse esitamise korral enne selle aktsepteerimist selgeks teha, kas üldse ja millises ulatuses võinuks olla viivise vähendamise taotlemise õigus põhivõlgnikul endal.¹⁸⁵

Viivise vähendamise osas võib kokkuvõttes asuda seisukohale, et vastava võimaluse sisseviimine võib muuta viivise maksmise kohustuse toetuse saajale veelgi leebemaks. Küll ei tohi viivise vähendamise võimaluse loomisel ära unustada, et sellega kaasneb täiendav koormus otsuse tegijatele, kus diskretsiooniotsuste teostamisel tuleb arvestada isikute

¹⁸⁰ STS2014_2020 § 48 lõige 4 esimene lause.

¹⁸¹ Ühendmääruse § 23 lõike 3.

¹⁸² Euroopa Liidu struktuuritoetus (viide 1).

¹⁸³ STS2014_2020 § 8 lõige 2 punkt 6.

¹⁸⁴ RKTKo 3-2-1-139-14, p-d 16 ja 17.

¹⁸⁵ Raude (viide 29), lk 27.

õiguspärase ootusega. Seda küll vaid niivõrd, kuivõrd see ei muuda EL õiguse elluviimist võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks. Õiguspärase ootuse korral tuleb viivise vähendamise juhtumi asjaolude valguses kaaluda puudutatud kolmandate isikute õiguste ning avaliku huviga, sh EL huviga.¹⁸⁶

Arvestades, et viivise vähendamise sisseviimine oleks võimalik, siis kas viivise vähendamine võiks redutseeruda ka nullini ehk kas teatud juhtudel oleks lubatud viivistest täielikult loobuda. Näiteks olukorras, kus toetuse tagasimaksmisega viivituses olev toetuse saaja on tagasimaksetähtaja möödumisel ehk nõude sissenõutavaks muutumisel nõus tagasimaksmisele kuuluva põhisumma maksma tagasi täissummana. Vaadates lepinguõiguses reguleeritud, siis direktiivi 2011/7/EL artikli 7 lõigete 2 ja 3 eesmärk on ära hoida olukord, kus viivisest loobumine ei toimuks võlausaldaja poolt juba lepingu sõlmimise hetkel ehk lepinguvabaduse kasutamise hetkel, kus võlgnik võiks seda vabadust võlausaldaja kahjuks kuritarvitada. Samas ei ole direktiivi 2011/7/EL põhjenduse 16 järgi võlausaldaja kohustatud viivist nõudma, mis tähendab, et võlausaldajale peab siiski jääma õigus kasutada oma lepinguvabadust, sh võimalust viivisest loobuda ning seda eelkõige olukorras, kui põhisumma tasutakse viivitamatult. Sealjuures on oluline, et loobumine peab olema vabatahtlik ja võlausaldajal on enne loobumist olnud võimalik kasutada kõiki õiguskaitsevahendeid ning vastavat asjaolu peab kohus ka kontrollima.¹⁸⁷ Seega äritehingute lepingute puhul ei läheks poolte tegevus vastuollu direktiiviga 2011/7/EL, kui võlausaldaja vabatahtlikult loobub viivise nõudest.

Maksuasjades tuleneb MKS § 114 lõigetest 2 ja 3 võimalus maksuvõla kustutamiseks pankrotimenetluses kompromissi tegemiseks või isiku põhjendatud kirjalikul taotlusel, kui selle sissenõudmine on lootusetu või oleks ebaõiglane. Eraldi on kinnitatud rahandusministri 2. mai 2002. a määrus nr 61 „Maksuvõla mahakandmise ja kasutamise kord“.¹⁸⁸ Maksuvõla kustutamise eelduseks on muuhulgas maksukohustuslasest mitteolenevatest asjaoludest tingitud ebaõiglus, mistõttu võib intressinõude kustutamine olla õiguskaitsevahend näiteks ebamõistliku menetlusaja vastu.¹⁸⁹ Lisaks võib kustutamise aluseks olla ka mistahes muu asjaolu, mida saab lugeda ebaõiglaseks MKS § 114 lõike 3 mõttes, näiteks sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtetega arvestamine.¹⁹⁰

¹⁸⁶ RKHKo 3-3-1-8-16, p-d 31 ja 33.

¹⁸⁷ EKo 16.02.2017, C-555/14 *IOS Finance EFC*, p-d 31-36.

¹⁸⁸ Maksuvõla mahakandmise ja kasutamise kord. – RT I, 25.05.2012, 30.

¹⁸⁹ RKHKo 3-3-1-78-14, p 21; RKHKo 3-3-1-80-16, p 22.

¹⁹⁰ TlnRnKo 3-15-477/41, p 17.

Erinevalt direktiivi 2011/7/EL võimalusest viivisest loobuda või MKS võimalusest maksuvõlga kustutada, pole viivisest loobumise võimalust ette nähtud ühissätete määruses, mis justkui viitab sellele, et toetuse tagasimaksmisega viivitamisel pole viivisest loobumine võimalik. Samas on toetuse tagasinõudmise esmane eesmärk siiski ebaõiglaselt saadud toetuse tagasisaamine ning viivise määra vähendamine või sellest loobumine võimaldaks suurema põhiosa tagasisaamise ja nimetatud summa uuesti kasutamise teistele projektidele, tagades seeläbi struktuurivahendite parema kasutamise. Arvestades tuleb, et konkreetsete liidu õiguse sätte puudumisel tuleb menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt sätestada isikutele, keda see puudutab, liidu õigusest tulenevate õiguste kaitset tagavad menetlusnormid liikmesriikide õiguskordades. Seejuures ei tohi need normid olla ebasoodsamad kui analoogsete siseriiklike olukordade puhul kohaldatavad normid ega muuta liidu õiguskorra alusel antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks.¹⁹¹ Seega peaks võrdsuse põhimõtte tagamiseks viivisest loobumine olema võimalik ka struktuurivahendite tagasinõuetel. Küll võib nimetatud võimaluse kasutamine kaasa tuua toetuse saajate ebavõrdse käitumise, kus ühel toetuse saajal tuleb viivist maksta ja teisel mitte, mistõttu ka viivisest loobumisel peaks kasutatav praktika olema selge ja ettenähtav sarnaselt eelpool mainitud viivise vähendamise võimalusega.

Nagu eelnevalt töös selgus, riivab toetuse tagasinõudmisega kaasnev viivise kohustus omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust, takistades ettevõttel teenida tulu. Et viivise nõue ja seejuures ka tulu teenimise takistamine oleks toetuse saajat võimalikult vähe piirav, võiks seadusandja viia sisse viivise vähendamise võimalused. Kuid kas esineb ka muid võimalusi kõrge määraga viivisest hoidumiseks, tuleb välja selgitada, millised on toetuse saaja võimalused enda õigusi kaitsta ning kas täna kehtiv määr on ülemäärane.

¹⁹¹ EKo 17.05.2018, C-147/16, *Karel de Grote - Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*, p 33.

4. VIIVISE MÄÄRA SUURUSE PÕHJENDATUS

4.1. Esialgse õiguskaitse kasutamise mõju struktuurivahendite toetuse tagasinõuete viivisele ja seos riigi enda vastutusega

Toetuse saaja peab olukorras, kus tema suhtes tehakse negatiivne otsus, antud juhul toetuse tagasinõudmise otsuse, otsustama, kas ta nõustub tehtud otsusega või tahab selle edasi kaevata. See on panus, mida õiglase menetluse saavutamiseks kõikidelt asjas olevatelt pooltelt oodatakse ning tema suhtes tehtud otsuse vaidlustamata jätmise korral loetakse, et toetuse saaja haldusorgani tehtud otsusega nõustub.¹⁹² Ebaõiglase otsuse jõustumise vältimiseks on haldusmenetluses ette nähtud vaidmenetlus, kus haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS)¹⁹³ § 71 lõike 1 kohaselt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide.

Selleks, et toetuse saaja saaks tema suhtes tehtud otsust edukalt vaidlustada, peab talle olema teada, milline on toetuse tagasinõudmise otsuse vaidlustamiseks ettenähtud kord.¹⁹⁴ Struktuuritoetuste rakendamisel on vaide esitamise võimalus lisaks HMS-s toodule reguleeritud ka STS2014_2020 § 51 lõikes 1, kus vaidmenetluse läbimine on pandud kohustuslikuks eelduseks enne kaebuse esitamist kohtule, kuid ainuüksi sellise normi seadmist ei saa lugeda piisavaks, millega lugeda vaidlustamisvõimalus toetuse saajale teatavaks tehtuks. Oluline on, et vaidlustamise info oleks toetuse tagasinõude otsuse adressaatidele teada vastava otsuse saamisel, mitte reguleeritud vaid seaduse tasandil. Vajalikud viited vaidlustamise võimaluste (tähtaaja, koha ja korra) kohta peavad olema toetuse saajale nähtavad haldusaktist ehk antud juhul toetuse tagasinõude otsusest endast ning selle puudumist võib pidada oluliseks puuduseks,¹⁹⁵ mis takistab toetuse saajal oma õigusi efektiivselt kaitsta. Seetõttu on ka struktuuritoetuste rakendamisel haldusorganile pandud kohustus finantskorrektsiooni otsustesse märkida otsuse vaidlustamise võimalus, koht, tähtaeg ja kord, kui toetuse saajal on vaide või kaebuse esitamise õigus.¹⁹⁶

¹⁹² I.Pilving. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica X/2002, lk 706.

¹⁹³ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

¹⁹⁴ E.Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica V/2007, lk 306.

¹⁹⁵ Samas, lk 306-307.

¹⁹⁶ Ühendmääruse § 23 lõige 1 punkt 11.

Kuigi vaidemenetlus lihtsustab isikute ligipääsu õiguskaitsele, pikendab see päris oluliselt õiguskaitsemenetluse pikkust,¹⁹⁷ sest enne kohtusse pöördumist tuleb kohustuslikus korras läbida vaidemenetlus. Toetuse tagasinõudmise korral tähendab vaidemenetluse läbiviimine toetuse saajale seda, et kui ta peale vaidemenetlust jõuab võimaluseni esitada kaebus kohtule, on 60-päevane tagasimaksmise tähtaeg ehk viivisevaba periood suure tõenäosusega möödunud.¹⁹⁸ Kui toetuse saaja ei ole selleks hetkeks toetust ära maksnud, tuleb tal peale vaide- ja kohtumenetluse läbimist otsuse kehtima jäämisel maksta ka viivist. Ühtlasi toob tagasimakse tähtaja saabumine ja mittetähtaegne tasumine kaasa selle, et toetuse tagasinõudmise otsuse teinud asutusel tekib õigus anda nimetatud otsuse sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.¹⁹⁹

Vältimaks vaide- ja kohtumenetluse perioodil nõude sundtäitmisele esitamist, saab toetuse saaja taotleda halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi HKMS)²⁰⁰ § 249 lõigete 1 ja 2 alusel esialgselt õiguskaitset. Seejuures on näiteks maksuasjades esialgse õiguskaitse osas asutud seisukohale, et kuna isikul ei ole maksuteate täitmise peatamise ajal kohustust maksu tasuda, ei saa teda käsitleda sel ajal ka maksuvõlglasena, olenemata sellest, kas vastava maksu tasumiseks algselt ettenähtud tähtpäev on saabunud või mitte. Ka ei saa maksuteate täitmise peatamise ajal maksukohustuslasel tekkida intresside tasumise kohustust.²⁰¹

Esialgse õiguskaitse kestus sõltub kohtumenetluse kestusest, mis ei ole aga selgelt prognoositav. Kui halduskohus on esialgse õiguskaitse korras peatanud otsuse täitmise, ei ole lubatud otsusest tuleneva rahalise nõude sundtäitmine täitemenetluse korras. Samas on isikul õigus esialgse õiguskaitse kehtivuse ajal nõue täita vabatahtlikult ning teisel poolel on kohustus täitmise nõue vastu võtta ning lõpetada võlalt intresside arvestamine.²⁰² Sama olukord kehtib ka toetuse tagasinõudmisel esialgse õiguskaitse kasutamisel, kus toetuse saajal ei teki kohustust toetuse ja viivise maksmiseks ning haldusorganil pole võimalik nõuet esitada sundtäitmisele. Küll jääb toetuse saajale õigus igal hetkel soovi korral talle haldusorgani poolt esitatud nõue täita.

¹⁹⁷ E.Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica X/2005, lk 707.

¹⁹⁸ HMS § 75 kohaselt tuleb vaie haldusaktile esitada 30 päeva jooksul ning STS2014_2020 § 51 lõike 3 kohaselt tuleb valet lahendaval haldusorganil see lahendada 30 päeva jooksul alates selle saamisest, seejuures on lubatud vaide pikendamine 30 päeva võrra (HMS § 84 lõike 2 alusel).

¹⁹⁹ STS2014_2020 § 48 lõige 8.

²⁰⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 53.

²⁰¹ RKHKo 3-3-1-21-08, p 8 ja 10; RKHKo 3-3-1-48-10, p 17;

²⁰² RKHKo 3-3-1-48-10, p 19;

Ei tohi ära unustada, et õiguskaitsevahendite kasutamine ja sellest tulenev määramatus ei tohiks kahjustada viivise eesmärkide (riigi rahaliste huvide kaitsmine ja isiku motiveerimine oma kohustusi tähtjaks täitma) saavutamist.²⁰³ Sisuliselt annab esialgse õiguskaitse taotlemine toetuse saajale võimaluse saavutada olukord, kus kohus tõenäoliselt peatab määrusega esialgse õiguskaitse korras tehtud tagasinõude otsuse täitmise kuni lõpplahendi jõustumiseni konkreetses asjas, mis tähendab, et peatumise ajal peatub lisaks toetussumma tagasimaksmise kohustusele ka summalt viivise tasumise kohustus. Vastava sisuga taotlusi on struktuurivahendite valdkonnas ka esitatud²⁰⁴ ning taotluse rahuldamisel annab see toetuse saajale võimaluse jätkata tulu teenimist tavapäraselt viisil.

Samas ei saa toetuse saaja olla kindel, et kohus alati esialgse õiguskaitse taotluse otsuse täitmise peatamiseks rahuldab. HKMS § 249 lõike 3 kohaselt peab kohus esialgse õiguskaitse otsustamisel arvestama avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi ning hindama kaebuse perspektiive, sh esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavaid tagajärgi. Lisaks esineb võimalus, et tagasinõude otsuse teinud rakendusüksus ei kasuta STS2014_2020 § 48 lõikest 8 tulenevat õigust esitada tagasimaksetähtaja saabumisel ostusundtäitmisele, kui asjas on pooleli vaide- või kohtumenetlus tagasinõude õiguspärasuse otsustamiseks. Sarnaseid vaidlusi on esinenud näiteks PRIA poolt ELÜPS alusel antud toetuse tagasinõuetel, kus on kasutusel sama viivise määr kui struktuuritoetuste tagasinõuetel. Määruskaebuse esitaja on soovinud haldusakti kehtivuse peatamist ja sellega koos viivise arvestamise peatamist kohtuvaidluse ajaks, kuna kogunev viivis on ebaproportsionaalsel suur. PRIA on seejuures kohtule kinnitanud, et väljakujunenud halduspraktika kohaselt ei anta otsust kohtutäiturile sundtäitmiseks juhul kui otsuse adressaat on esitanud otsuse peale kaebuse kohtusse. Tulenevalt eelnevast leidsid nii haldus- kui ringkonnakohus, et esialgse õiguskaitse kohaldamiseks puudub vajadus.²⁰⁵

Taotledes aga esialgselt õiguskaitset nõude sundtäitmise vastu, ei ole automaatselt tagatud viivise peatamine. See toob toetuse saajale kaasa olukorra, kus haldusorgan ei saa kohtumenetluse perioodil tagasinõutud toetuse tagasi saamiseks nõuet küll sundtäita, sh nõuda toetuse saajalt viivise tasumist, kuid tasumata põhinõudelt jätkub kohtumenetluse perioodil viivise arvestamine. Kokkuvõttes viib see olukorrani, et lõpplahendi jõustumisel võib viivis olla kasvanud ebaproportsionaalselt suureks. Nii mõnedki toetuse saajad on selle hirmus otsustanud toetuse tasuda juba enne vaide- ja kohtumenetluses lõpplahendi saamist. Näiteks

²⁰³ RKHKo 3-3-1-80-16, p 30; RKPJKo 3-4-1-15-16, p-d 107-112.

²⁰⁴ TlnHKo 3-15-807/27, p 6.

²⁰⁵ TrtRnKm 3-16-1305/15, p 9;

Ragn-Sells AS on tasunud kohtumenetluse raames enne lõpplahendi saamist talle SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi KIK) poolt esitanud nõude, tasudes kokku 1 185 226,92 eurot (tagasi maksnud nii toetuse, tekkinud intressi ja viivise), kuigi põhinõude suurus oli summas 1 102 952,16 eurot.²⁰⁶

Tagamaks õigusselgus ja vältimaks valesti mõistmist, tuleb esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel seega alati täpsustada, millises osas peatamine toimub ja millised on haldusakti peatamise ajal poolte õigused. Esialgse õiguskaitse kasutamine peab kõigile asjaosalistele olema üheselt mõistetav, sh selged esialgse õiguskaitse õiguslikud tagajärjed.²⁰⁷ Arvestades niivõrd kõrget viivise määra, kui ettevõttel pole võimalik summat sarnaselt eelnimetatud Ragn-Sells AS juhtumile kohe tasuda, võib toetuse saajatel tekkida soov esitada taotlus ka viivise kulgemise peatamiseks. Selles osas on aga leidnud, et esialgse õiguskaitse raames ei ole võimalik peatada seadusest tuleneva viivise kulgemist ning kui kohtumenetluse käigus selgub, et toetuse saaja on toetuse saanud ebaseadusliku tegevuse tõttu, on nii toetuse tagasinõue kui seadusest tulenev viivise maksmise kohustus õigustatud.²⁰⁸ Seega, kuna viivise peatamine kohtumenetluse ajaks ei ole võimalik, on eriti oluline, et toetuse tagasimaksmisele kohalduv viivis ei oleks ülemäärane ega seaks toetuse saajat oma õiguste kaitsmise võimaluse kasutamise tõttu põhjendamatult keerulisse olukorda.

Kuidas täpsemalt mõjutab täna seatud viivis määraga 0,1 protsenti päevas tagasimaksmisele kuuluva summa suurust, saab selgitada läbi järgmise näite. Rikkumisega seotud toetuse summad on väga erinevad – suurimad tuvastatud rikkumised, kus mitteabikõlblik summa oli täies ulatuses välja makstud, on olnud summas 70 000 ja 90 000 eurot.²⁰⁹ Arvestades kehtivat viivise määra, tuleks tagasimaksmisega viivitamisel suurimatel tagastustel maksta iga viivitatud päeva eest viivist vastavalt 70 või 90 eurot,²¹⁰ 30-päevase viivituse korral tuleks toetuse tagasimaksmisel maksta viivist lisaks põhiosale juba kas 2 100 või 2 700 eurot. Aastaga kasvaks summa juba nii suureks, et toetuse saajatel tuleks tagasi maksta 70 000 euro asemel 95 550 eurot ning 90 000 euro asemel 122 850 eurot.²¹¹ Seega olukorras, kus näitena toodud Ragn-Sells AS poleks toetust tagasi maksnud, oleks iga tagasimaksega viivitatud

²⁰⁶ TlnRnKo 3-15-44/73, p 7.

²⁰⁷ TlnRnKm 3-3-1-13-04, p 18; RKHKo 3-3-1-48-10, p 21;

²⁰⁸ TrtRnKm 3-16-1305/15, p 9-10, TrtRnKm 3-16-1305/56, p 13.

²⁰⁹ Perioodi 2014-2020 rikkumiste statistika. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/toetuse-kasutamisel-avastatud-rikkumised> (19.04.2019).

²¹⁰ Viivise arvestus ühe päeva kohta: $70\,000 \times 0,1\% = 70$ või $90\,000 \times 0,1\% = 90$.

²¹¹ Viivise arvestus aasta kohta: $(70\,000 \times 36,5\%) + 70\,000 = 95\,990$ või $(90\,000 \times 36,5\%) + 90\,000 = 122\,850$.

päeva eest nõude 1 102 952,16 euro juures pidanud maksuma viivist 1 102,95²¹² eurot päevas ja 402 579,75 eurot aastas. Põhinõude suuruseni oleks viivis kasvanud vähem kui kolme aastaga. Samas võib kohtuvaidlus kesta pikemalt, tuues kaasa selle, et hiljem tuleb toetuse saajal otsuse kehtima jäämisel tasuda nii põhisumma kui sellele lisaks samas summas viivist.

Vaadates eelnimetatud Ragn-Sells AS ja KIK-i vahelist vaidlust, on toetuse saaja lisaks otsuse õiguspärasuse vaidlustamisele märkinud, et viivisemäär 36,5 protsenti aastas (0,1 protsenti kalendripäevas) on kordades kõrgem VÕS § 113 alusel võlaõiguslikele suhetele kohalduvast viivisest.²¹³ Samas kaebuse rahuldamise korral oleks toetuse saajal õigus toetuse andja vastu esitada intressinõue üksnes RVastS § 23 p-s 1 toodud määras ehk määras 6 protsenti aastas. Seega on viivisemäär 36,5 protsenti toetuse saaja sisuline kohustamine tagastama toetuse summa kohtuvaidluse kestel olukorras, kus tagasinõude otsuse õiguspärasus ei ole selge. Ja seda just viiviste kogunemise riski vältimiseks, leides seejuures, et tegemist on ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse raske ning ebaproportsionaalne riivega.²¹⁴ Arvestades eelnevat toetuse saaja seisukohta, tuleks hinnata, kas struktuurtoetuse tagasinõuetele seadusandja poolt valitud viivise määr 36,5 protsenti aastas on proportsionaalne riigi enda vastutusega.

Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et olukorras, kus liikmesriik on lõivud või maksud sisse nõudnud sellise liidu määruse alusel, mille liidu kohus on kehtetuks tunnistanud või tühistanud, on sellised lõivud või maksud tasunud huvitatud isikutel põhimõtteliselt õigus mitte ainult sissenõutud summade tagasisaamisele, vaid ka intressile nendelt summadelt.²¹⁵ Kuigi käesoleval juhul tühistatakse toetuse tagasinõude otsus üldjuhul liikmeriigi kohtus ja tegemist pole sama olukorraga, kehtib analoogia ka STS2014_2020 alusel antud toetustele ja toetuse tagasinõude otsuse tühistamisel tuleb haldusotsuse koostajal esialgse olukorra taastamiseks tagastada toetuse saajale toetus koos intressiga vastavalt RVastS § 23 punktile 1.²¹⁶ Seejuures ei välista intressi tasumise kohustust ka erisätte puudumine valdkondlikus õigusaktis ja nõude esitajal on võimalik lähtuda intressinõude esitamisel üldregulatsioonist, sest RVastS on kohaldatav kõikidele avalik-õiguslikele suhetele, kus valdkonna seadus ei sätesta eriregulatsiooni.²¹⁷

²¹² Viivise arvestus: $1\,102\,952,16 \times 0,1\% = 1\,102,95$.

²¹³ Vaidluse hetkel oli VÕS § 113 viivis 8,05 protsenti aastas.

²¹⁴ TlnRnKo 3-15-44/73, p 11.

²¹⁵ EKo 18.01.2017, C-365/1 *Wortmann*, p 37; EKo 27.09.2012, C-113/10 *Zuckerfabrik Jülich jt*, p 65–67.

²¹⁶ RKHKo 3-3-1-81-13, p 15; Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 62.

²¹⁷ RKHKo 3-3-1-81-13, p 15.

Probleemi ei teki olukorras, kus toetuse saaja polnud toetust tagasi maksnud, sest siis pole toetuse saajale midagi ka tagastada. Kuid olukorras, kus toetuse saaja on tagasinõutud toetuse tähtaegselt tagastanud või on haldusorgan kinni pidanud tagasimaksmisele toetuse mõnest projekti maksest, tuleb haldusotsuse tühistamisel haldusotsuse koostajal esialgse olukorra taastamiseks toetuse saajale tagastada või välja maksta toetus koos intressiga. See tähendab, et RVastS § 23 punkti 1 alusel tekib toetuse saajal õigus saada intressi vaid 6 protsenti aastas, kuid tema enda vastutus toetuse tagasimaksmisega viivitamisel on 36,5 protsenti aastas. See, et riigi enda vastutus ebaõige otsuse tegemisel võrreldes toetuse saaja vastutusega tagasimaksega hilinemisel on nii palju suurem, tundub ebaõiglane, nagu on eelnevale viidanud ka juba mainitud Ragn-Sells AS.²¹⁸ Nimetatud intressi maksmisel on tegemist ebaõiglust heastava abinõuga, mille eesmärk on viia isik tagasi sellesse olukorda, milles ta oleks olnud, kui avalik võim poleks talle juba määratud toetussumma arvel alusetult rikastunud, st toetust ebaõiglaselt tagasi küsinud.²¹⁹

Nagu eelnevalt välja toodud, siis STS2014_2020 ei reguleeri haldusorgani poolt tehtud kahju hüvitamist ja lähtuda tuleb RVastS-st. Struktuurivahendite otsuse tühistamisel on viidatud RVastS § 23 punktis 1 toodud intressile, mis kuulub kohaldamise juhul, kui on RVastS §-s 22 kirjeldatud olukord ehk toimunud on alusetu riskastumine avalik-õiguslikus suhtes.²²⁰ Seejuures on RVastS rakendamine kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta²²¹ artikli 41 lõikes 3 nimetatud põhimõttega²²², mille kohaselt on igaühel õigus saada liikmesriikide õiguse ühiste üldprintsiipide kohaselt liidult hüvitist mis tahes kahju eest, mida selle institutsioonid või teenistujad on oma ülesannete täitmisel tekitanud. Ka maksuasjades on leitud, et tasutud intressi tagasinõudmisel tuleb kõne alla kas õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise või alusetu rikastumise teel saadu tagastamise nõue. Seejuures on alusetu rikastumise sätete mõte tagada isikute kaitse olukorras, kus isik on mingi eksimuse, ametniku poolse väljapressimise, aga ka hiljem tühistatud haldusotsuse tulemusena maksnud riigile mingi rahasumma.²²³

Euroopa ombudsman on oma otsuses toetuse saaja kaebuses EK tagasinõude otsuse peale sedastanud, et ühtegi õigusnormi ei tohiks kohaldada nii paindumatult, et tekitada tõsist ebaõiglust. Samuti tuleb järgida hea halduse põhimõtteid, kus võrdse kohtlemise põhimõtte

²¹⁸ TlnRnKo 3-15-44/73, p 11.

²¹⁹ RKHKo 3-3-1-81-13, p 18.

²²⁰ RVastS § 22 lõike 1 esimese lause kohaselt võib isik avaliku võimu kandjalt nõuda õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist.

²²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.

²²² RKHKo 3-3-1-81-13, p 15; Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 62.

²²³ Pilving (viide 192), lk 702-703.

kohaselt tuleb võrdseid olukordi kohelda võrdselt ning erinevaid olukordi kohelda ebavõrdselt ning proportsionaalsuse põhimõtet tagada nii, et nõuetele mittevastavuse tagamise sanktsioon peab olema põhjendatud mittevastavuse raskusastmega.²²⁴ Kuigi riigi enda vastutus peale toetuse tagasinõude otsuse tühistamist võrreldes toetuse saaja vastutusega on oluliselt väiksem, tundudes ebaõiglane, tuleb käesoleval juhul siiski esmalt hinnata, kas toetuse saaja viivise nõue toetuse tagasimaksmisega viivitamisel ning riigi vastutus toetuse otsuse tühistamisel on omavahel võrreldavad olukorrad.

Maksuasjades on näiteks jõutud järeldusele, et PS §-st 10 ei tulene kohustust, et avaliku võimu kandja ja üksikisiku maksukohustused peaksid olema omavahel võrreldavad, kuna maksudel on fiskaalne iseloom ning riik on üldjuhul maksuõigussuhtes võlausaldaja (maksu kehtestaja ja koguja), mistõttu ei ole riiki kui maksude kehtestajat ja kogujat võimalik võrdselt kohelda eraõiguslike isikutega.²²⁵ Lähtudes PS § 113 eesmärgist, milleks on muuhulgas ka maksumaksja kaitsmine põhjendamatute või ebaõiglaselt suurte riiklike kohustuste tekitamise eest,²²⁶ saab asuda seisukohale, et kuigi seaduse reservatsiooni nõue ehk antud juhul nõue viivise kohustus seada seadusega, on täidetud, pole tegemist vaid formaalne nõudega. Vaadata tuleb ka seda, mis on seatud viivise laiem eesmärk.

Viivise peamiseks eesmärgiks on mõjutada toetuse saajaid toetust tähtaegselt maksetähtaja jooksul tagasi maksuma, et riik saaks vahendid uutele projektidele välja anda. Nagu varasemalt juba töös kirjeldatud, on intress oma olemuselt tasu/hüvitis võõra vara kasutamise eest. Käesoleval juhul toetuse saaja vara kasutamine, kui toetuse tagasinõue oli ebaõiglaselt tehtud. Seega täidavad nimetatud nõuded erinevat eesmärki.

Arvestades eelnevat, ei peaks toetuse saajatele kohalduv viivise määr olema võrdne määraga, mille eest vastutab riik, kui ta peab toetuse saajale toetuse otsuse tühistamisel intressi maksuma. Näiteks maksukohustuse mitteõigeaegselt täitmise kohta on asutud seisukohale, et raha mitte maksmisega tekib ühiskonnale sotsiaalne kulu, kus riik ei saa kasutada planeeritud rahalisi vahendeid ning peab selle asemel tegema hoopis kulusid võla sissenõudmiseks.²²⁷ Ka toetuse tähtaegsest tagasimaksmisest on oluliselt mõjutatud teised toetuse saajad ja ühiskond laiemalt, siis peabki ebaseaduslikult saadud toetuse tagasimaksmisega viivitamisel isiku

²²⁴ Decision in case 1064/2015/JAP on the European Commission's rejection and recovery of costs claimed under an FP6 grant agreement. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/decision/en/80591> (19.04.2019), pp 13.

²²⁵ RKHKo 3-3-1-45-10, p 14.

²²⁶ Pilving (viide 192), lk 705-706.

²²⁷ J.E.Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonomika. – Tallinn, 1995, lk 221; Pilving (viide 192), lk 704.

vastutus olema suurem riigi enda vastustest. Sama suure määra seadmisel tekitaksime hoopis vastupidise olukorra, kus toetuse saajatel oleks võimalik riigi arvelt, kes kaitseb ka teiste toetuse saajate ja ühiskonna huve laiemalt, rikastuda. Olukorras, kus riigil kui võlausaldajal pole võimalik pankroti minna, pole kahtlust, et toetuse tagasinõudmise otsuse tühistamisel riik toetuse saaja poolt makstud summat ei tagastaks ja enda poolt tekitatud kahju ei hüvitaks. Seejuures pole autorile teada, et STS2007_2013 või STS2014_2020 alusel oleks mõni toetuse saaja toetuse tagasinõudmisel otsuse tühistamisel lisaks juba makstud summadele taotlenud ka RVastS § 23 punkti 1 alusel intressi aja eest, mil summad on olnud ebaõiglaselt riigi valduses.

Eelnevat kokkuvõttes saab asuda seisukohale, et õiguskaitsevahendeid tulu teenimise takistamiseks toetuse saajal on, kuid nende kasutamine ei pruugi olla tulemuslik. See aga tähendab, et liiga kõrge määraga viivise kohaldumisel on mõju toetuse saajale eriti tugev. Ja kuigi struktuuritoetuste tagasinõuetele seatud viivis on sobiv ja vajalik meede, peaks ta olema ka mõõdukas, mis tähendab, et avalikes huvides rakendatud meetme kasulikkus peab üle kaaluma valitud riive ehk isikute õiguste piiramise.²²⁸ Kasutatavad piirangud, antud juhul toetuse tagasinõudmisele kohalduv viivis, ei tohi piirata isikute õigusi ja vabadusi rohkem, kui see on vältimatult vajalik²²⁹ ning nimetatud kitsendus peab olema saavutatava legitiimse eesmärgiga proportsionaalne ja õiges vahekorras.²³⁰ Seega peab nn proportsionaalsuse testi tehes alati arvesse võtma asjaomase kasutatud meetme eesmärgi ja tähtsust.²³¹

4.2. Struktuurivahendite toetuse tagasinõuetele kohalduva viivise määra võrdlus muude kasutusel olevate viivistega

Hindamaks, kas seatud viivise määr on liialt kõrge, tuleb riive kaalumisel esmalt uurida riive intensiivsust. Intensiivsust ei saa mõõta mõnel arvulisel skaalal ja selle järgi välja arvutada, kuid riived võib jagada näiteks tugevateks, keskmise tugevusega ja kergeteks ning sama tuleb teha ka riivet õigustavate põhjuste kaalukusega. Tulemusena, kus riive intensiivsus on väga suur, aga seda õigustavate põhjuste kaalukus väike, võib teha kindlalt otsuse, et riive on ebaproportsionaalne ja seega põhiseaduse vastane.²³²

²²⁸ J. Schwarze. *European Administrative Law*. – Oxford: Sweet and Maxwell 1992, pp 859; M.Triipan. Proportsionaalsuse põhimõte Euroopa Liidu õiguses. – *Juridica III/2006*, lk 155.

²²⁹ N.Parrest, A.Aedmaa. Ülevaatlisk õppematerjal haldusõigusest. – Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus, Tallinn 2003, lk 8. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:8143> (19.04.2019).

²³⁰ Alexy (viide 67), lk 46.

²³¹ O.Thömmes, A.Linn. Deferment of Exit Taxes after National Grid Indus: Is the Requirement to Provide a Bank Guarantee and the Charge of Interest Proportionate? – *INTERTAX*, Volume 40, Issue 8/9, 2012 Kluwer Law International BV, pp 490.

²³² Alexy (viide 67), lk 47.

Mitmel korral on juba nimetatud, et struktuurivahendite tagasinõuetele kohalduva viivise eesmärgiks on eelkõige mõjutada toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksma. Et see aga toetuse saajaid ka tegelikult mõjutaks toetust tähtaegselt tagasi maksma, peaks seadusandja poolt seatud viivise määr olema piisavalt suur. Seejuures ei tohi viivise määra valikul ära unustada, et igasugusel riigipoolsel sekkumisel peab selle tõsidus ja õigustused olema teineteisega adekvaatses proportsioonis, mis tähendab, et valitud meetmega indiviidile tekitatav kahju ja ühiskonnale saadav kasu peavad olema omavahel kooskõlas.²³³ Suurel määral on tegemist väärtushinnangutel põhinevate seisukohtadega, mistõttu valitud meetme ehk antud juhul viivise määra suuruse mõõdupärasuse üle otsustamine on sisuliselt kõige keerukam, sest hindamise probleemiks on siin subjektiivsus,²³⁴ sest ühele võib valitud määr tunduda liialt kõrge, teisele aga liialt madal.

Ollakse seisukohal, et keelatud on sellised meetmed, mis ilmselgelt tekitavad indiviidile rohkem kahjusid, kui on ühiskonnale saadav kasu. Seega ei kaalu ühiskonnale saadav kasu üle indiviidile tekitatavat kahju ning mida väärtuslikum on indiviidi kahjustatav õigus ja mida intensiivsemalt seda riivatakse, seda mõjuvamad peavad olema õigustavad põhjused.²³⁵ Seejuures tuleb lisaks indiviidile tekitava kahju kõrval arvestada ka mõjusid kolmandatele isikutele²³⁶ ning valitud määr peab teenima neid eesmärke, mida seadusandja selle kehtestamisel saavutada soovis, mitte mõnda varjatud eesmärki. Lisaks ei tohi valitud määr seadusjärgseid eesmärke silmas pidades olla ilmselgelt põhjendamatul.²³⁷

Näiteks maksuintressi osas on leitud, et liiga väike maksuintressi määr soodustaks maksude õigeaegset tasumist ning liiga kõrge määr vastupidiselt pärsiks intressikohustuse vabatahtlikku täitmist. Seejuures asutud seisukohale, et valitud määr peab olema selline, mis ei annaks võimalust maksukohustuslastel maksude tasumisega viivitada ja ei tohiks tekitada neis maskude tasumisega hilinemisel tunnet, et tegemist on karistusega.²³⁸

Võrreldes omavahel VÕS § 94 lõikes 1 ja § 113 lõikes 1 reguleeritud seadusjärgset eraõiguslikes suhetes kohalduvat viivist ja STS2014_2020 § 49 lõikes 1 reguleeritud struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduvat viivist, siis struktuurivahendite viivise aastane määr on seisuga 01.01.2019 neli ja pool korda kõrgem kui eraõiguslike suhetele kohalduv

²³³ Triipan (viide 71), lk 309.

²³⁴ Parrest, Aedmaa (viide 229), lk 9.

²³⁵ Triipan (viide 71), lk 305-313.

²³⁶ Triipan (viide 71), lk 305-313.

²³⁷ RKÜKo 3-2-1-71-14, p 105.

²³⁸ Jõgi, Uibo (viide 48), lk 225.

seadusjärgne viivise määr – VÕS § 113 lõike 1 kohane aastane viivise määr on 8 protsenti,²³⁹ STS2014_22020 § 49 lõike 1 aastane viivise määr 36,5 protsenti. Võrreldes eraõiguslikes suhetes kohalduva viivise aastamäära 2004. aastal ja STS2004_2006 § 28 lõikes 1 viivist, kus esmakordselt määrati ka struktuurivahendite viivisemäär, on näha, et juba siis oli eraõiguslikes suhtes kohalduv seaduslik viivise määr keskmiselt kolm korda väiksem – seisuga 01.01.2004 oli VÕS § 113 lõike 1 kohane viivise määr 10 protsenti.²⁴⁰ Analüüsides määrade muutumist 2004. aastast kuni tänaseni, siis Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimise operatsioonidele kohaldatav intressimäär on vähenenud, mis tähendab, et ka VÕS alusel eraõiguslikes suhetele kohaldatav seadusjärgne viivis on võrreldes 2004. aastaga vähenenud, olles 2004. aastal näiteks 10 protsenti, 2008. aastal 12 protsenti ning alates 2016. aastast kuni tänaseni 8 protsenti.²⁴¹ Samas struktuurivahendite toetuse tagasinõuetele kohaldub viivise määr on alates 2004. aastast muutumatu, olles kogu aeg 36,5 protsenti aastas.

Eelnevast nähtub selgelt, et eraõiguslikele suhetele kohalduv seadusjärgne viivise määr on oluliselt väiksem, kuid selle alusel ei saa asuda automaatselt seisukohale, et struktuurivahendite tagasinõuete viivise määr on liiga kõrge. Maksuintressi määra osas on näiteks leitud, et eraõiguslikes suhetes kehtivate intressi- ja viivisemäärade tähendust ei saa maksuintressi seisukohalt absolutiseerida, kuna isikutel on tõenäoliselt erinev motivatsioon täita oma võlaõiguslikke kohustusi ja maksukohustusi.²⁴² Lisaks põhinevad eraõiguslikes suhetes kohaldatavad intressi- ja viivisemäärad enamasti omavahelisel kokkuleppel ning selle seadmisel arvestatakse konkreetse võlasuhte iseärasusi, mitte keskmist maksumaksjat ja maksusuhet ning lähtudes VÕS-is sätestatud seadusjärgsest määrast ei pruugi see tähendada keskmisest ja tüüpilisest võlaõiguslikust intressi- ja viivisemäärast lähtumist.²⁴³

Ka rahandusminister on maksuintressi osas asunud seisukohale, et see pole samastatav VÕS-is kasutatava intressiga, kuna maksuintressi puhul puudub poolte kokkulepe ning riiki kui maksude kehtestajat ja kogujat ei saa kohelda samamoodi eraõiguslike isikutega, sest maksuintressi eesmärk on kaitsta nii riigi varalisi huve, tagada maksukuulekus,

²³⁹ Eesti Panga teatel oli VÕS § 94 lõikes 1 nimetatud Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär enne 01.01.2019 0,00 %. Eesti Pank. Võlasuhte intressimäär. – Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/volasuhete-intressimaar> (19.04.2019). VÕS § 113 lõike 1 kohaselt on viivise määraks loetakse VÕS §-s 94 sätestatud intressimäär, millele lisandub kaheksa protsenti aastas.

²⁴⁰ Vt Lisa 2.

²⁴¹ Detailsem ülevaade intressi ja viivise määra muutumisest Lisa 2.

²⁴² RKPKo 3-4-1-15-16, p 119.

²⁴³ Samas, p 119.

konkurentsikeskkond kui pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.²⁴⁴ Seega pole ka struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduva viivise võrdlemine VÕS § 113 lõikes 1 kehtestatud eraõiguslikele suhtele kohalduva seadusjärgse viivise määraga piisav, et võtta siduv seisukoht määra suuruse kohta, sest vastav määr kohaldub vaid juhul, kui pooled pole teistmoodi omavahel kokku leppinud. Lisaks tagab avalikes huvides seatud kohustus enamasti ka muud eesmärgi kui vaid tähtaegne täitmine.

Riigikohus on riive ülemäärasuse kohta leidnud, et seadusandjale peab määra sätestamisel jääma piisavalt lai otsustusruum ning määra põhiseaduspärasus võiks tõusetuda juhul, kui lahknevuse eraõiguslikes suhetes kohaldatavatest viivise- või intressimääradest ületaks oluliselt eraõiguslikes suhetes üldiselt lubatud määrasid.²⁴⁵ Arvestades eelnevat on struktuuritoetuste tagasinõuete viivise hindamiseks asjakohane analüüsida eraõiguslikes suhtes kohalduvate viivise- või intressimäära kohtulahendeid.

Näiteks majandustegevustes sõlmitud üürilepingu puhul, kus viivise määraks oli lepingus kokku lepitud 0,2 protsenti iga viivitatud päeva eest (73 protsenti aastas), on kohus leidnud, et seatud määr ei ole selline, et pidada seda seadusega vastuolus olevaks, isegi kui tegemist oleks tüüptingimusega.²⁴⁶ Samas erasikute vahelise laenulepingu puhul, kus pooled on lepinguvabaduse põhimõttest vabad lepingu tingimustes kokku leppima ja seadus ei tee kitsendusi laenulepingus kokku lepitava intressimäärale, on kohus asunud seisukohale, et 60 protsendilise aastaintressi puhul on vahe laentava ja tagasimakstava summa vahel ebaproportsionaalne.²⁴⁷

Tarbijaga sõlmitud lepingus, kus viivis päevamääraks oli kokkulepitud 0,5 protsenti (182,5 protsenti aastas), mis ületab seaduslikku viivisemäära üle kahekümne korra, leidis kohus, et sellist ülemäärast ja tarbijat ebamõistlikult kahjustavat viivisemäära saab pidada tühiseks. Kohus märkis täiendavalt, et viivise „mõistlik määr“ tuleb sisustada iga konkreetse asja asjaoludest lähtuvalt. Selline tarbijaga sõlmitud viivise kokkulepe, kus viivise määr ületab kolmekordselt seadusjärgset viivisemäära ehk viivis määraga 24 protsenti aastas, täidab viivis vajaliku eesmärgi ja ei kahjusta tarbijat ebamõistlikult.²⁴⁸ Seega pole ühest seisukohast, kui suur peab intressi- või viivisemäär olema, et see poleks ülemäärane.

²⁴⁴ Samas, p 49-50.

²⁴⁵ Samas, p 121.

²⁴⁶ RKTko 3-2-1-5-13, p 48-49.

²⁴⁷ RKTko 3-2-1-80-02, p 12.

²⁴⁸ RKTkm 3-2-1-25-16, p 13.

Kuna toetuse andmine on sarnane laenu saamisega, saab võrrelda, millistel tingimustel antakse ettevõtjatele laenu, kas oluliselt kõrgema või madala määraga, kui on toetuse tagasinõudmisel kehtestatud viivisemäär. Näiteks mittefinantsettevõtetele antud laenude keskmine laenuintressi määr (arvestades kõiki tegevusalasid) oli juulis 2005 4,15 protsenti, juulis 2008 6,81 protsenti, jaanuaris 2015 2,64 protsenti ning jaanuaris 2019 2,43 protsenti.²⁴⁹ Nähtub, et finantsasutuste poolt äriühingutele antavate laenude intressid on enamasti samas suurusjärgus, aja jooksul isegi langenud, kuid madalamad kui struktuuritoetuste tagasinõude viivis. Samas ei anna pangad laenu kõigile soovijatele, kes seda küsima tulevad, vaid ainult nendele, kelle krediidiriskid on piisavalt madalad,²⁵⁰ kuid sellegipoolest on pangast võetava laenu aastaintress viimase kümne aastaga vähenenud ja olnud kogu aeg kordades väiksem kui toetuse tagasimaksmisel kohalduv viivis.

Arvestades, et viivis on sarnaselt maksuintressiga avalik-õiguslik kohustus, siis maksuintressi osas on leitud, et pidada hetkel kehtivat intressimäära maksude õigeaegseks tasumiseks vajalikuks, tuleb suuta selle suurst objektiivselt põhjendada ning selgitada välja, milline oleks põhjendatud määr ja võrrelda seda hetkel kehtiva määraga. Lisaks tuleks arvestada, et maksuintressi määr oleks mõnevõrra kõrgem sellest intressist, millega isik saaks laenu võtta, sest maksude tasumisega viivitamine ei peaks muutuma soodsamaks krediitdivõimaluseks kui laenu võtmine, mistõttu on maksuintressimäär põhjendatud, kui see on vähemalt sama suur või mõnevõrra suurem intressist, millega isik rahaturult krediiti saaks.²⁵¹ Tuues maksuintressi määr aga oluliselt allapoole, on selles nähtud ohtu, et suurel hulgal ettevõtjatel võibki tekkida soov riigilt laenu võtta.²⁵²

Eelnevat ei saa aga võtta ülimuslikuna. MKS § 117 lõikes 7 ette nähtud maksuintress 0,06 protsenti päevas (21,9 protsenti aastas) ei ületa varasemat Riigikohtu praktikast tulenevaid piire,²⁵³ kuigi nimetatud määr ületab kordades mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärasid. Küll saab nõustuda sellega, et sarnaselt maksuintressiga ei tohiks toetuse tagasimaksmisega viivitamine olla toetuse saajale liialt soodne, sest muidu tal puudub tahe toetus tagasi maksta ja ta saab seda kasutada kui tasuta saadud laenuna. Samas on struktuurivahendite toetuse tagasinõudmisele kehtestatud viivise määr 0,1 protsenti päevas (36,5 protsenti aastas) veel kõrgem kui MKS § 117 lõikes 7 ette nähtud määr 0,06 protsenti

²⁴⁹ Vt Lisa 3.

²⁵⁰ TlnHKo 3-16-605/17, p 47.

²⁵¹ RKTkm 3-2-1-25-16, p 53.

²⁵² U.Andressoo, M.Väikenurm. Riigikohus jättis karmi intressi jõusse. – Äripäev, 03.04.2017. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/04/03/riigikohus-jattis-karmi-intressi-jousse> (19.04.2019).

²⁵³ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 121.

päevas (21,9 protsenti aastas), mida kohtupraktika kohaselt ei ole peetud ülemääraseks. Mõlemal juhul on tegemist seadusandja poolt seatud avalik-õigusliku kohustusega, millel on sisuliselt ka sama eesmärk, mõjutada isikuid oma kohustusi (ühel juhul maksukohustuse täitmine, teisel juhul toetuse tagasimaksmine) täitma tähtaegselt.

Maksuintressi võrdlemisel teistes riikides kehtivate sarnaste avalik-õiguslike rahaliste kohustuste määradega on leitud, et Eestis kehtiv maksuintressimäär on oluliselt kõrgem, kuid siiski ei saa teistes riikides kehtivate maksuintressi määrade järgi teha riikide õigus- ja maksusüsteemide erinevuste tõttu järeldusi Eestis kehtiva maksuintressi määra põhiseaduspärasuse kohta.²⁵⁴ Samale seisukohale on asunud ka rahandusminister, märkides, et võrdlus teistes riikides kehtivate maksuintressi määradega pole põhjendatud riikide maksusüsteemide ja neis esinevate mõjutusvahendite ning sanktsioonide erinevuste tõttu.²⁵⁵ Arvestades, et struktuuritoetuste tagasinõuete viivise nõue tuleneb ühissätete määrusest, mis on kõigile EL liikmesriikidele ühiseks aluseks struktuuritoetuste rakendamisel, on asjakohane uurida teistes riikides kasutusel oleva viivise määras suurust.

Struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduva viivise määra võrdlemisel teistes liikmesriikides kasutusel oleva viivise määraga, tuleb võrrelda ka toetuse tagasimaksmiseks antud tähtaega, kuna sellest sõltub, kui kiiresti viivise maksmise kohustus toetuse saajale tekib ja millist mõju omab. Näiteks STS2014_2020-s on võrreldes STS2007_2013-ga tagasimakse tähtaeg muutunud. Kui STS2007_2013 § 27 lõike 1 kohaselt on toetuse tagasimaksmiseks 90 kalendripäeva, siis STS 2014_2020 § 48 lõike 1 kohaselt tuleb tagasinõudmisele kuuluv toetus tagasi maksta 60 kalendripäeva jooksul alates otsuse kehtima hakkamisest arvates. Muudatust on põhjendatud asjaoluga, et suures osas tasutakse tagasinõutav toetus ära esimese paari nädala jooksul või vahel isegi enne tagasinõude otsuse saamist ning lühema tagasimakse tähtaja seadmisega vähendatakse riski, et tagasinõue tuleks määratleda lootusetuna, sest võimaldab otsuse koostajal anda nõue selle mittetasumisel kiiremini kohtutäiturile sissenõudmiseks.²⁵⁶ Kuna tagasimaksetähtaega on muudetud lausa 30 päeva võrra, mõjutab see oluliselt seda, kui kiiresti tuleb toetuse saajal hakata tasuma ka viivist. Toetuse saajal jääb lühem aeg vajalike vahendite leidmiseks ning mõju kohalduvast viivisest on suurem kui pikema tagasimaksetähtajaga. Teiselt poolt ei kohaldu STS2014_2020 alusel antud toetustele enam intress ja kuni tagasimaksetähtaja saabumiseni kehtib intressivaba periood, mistõttu

²⁵⁴ RKPKo 3-4-1-15-16, p 122.

²⁵⁵ Samas, p 52.

²⁵⁶ Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde (viide 5), lk 63.

võrreldes STS2007_2013 alusel antud toetustega on toetuse tagasimaksmine STS2014_2020 alusel toetuse saajale mõnevõrra soodsam.

Võrreldes toetuste tagasinõudmist Lätiga, siis Läti Vabariigi ministrite kabineti määruse nr 517 (edaspidi Määrus nr 517)²⁵⁷ §-de 21 ja 32 kohaselt peavad nii avaliku sektori asutuse toetuse saaja kui eraõiguslik toetuse saaja üldreeglina hüvitama abikõlbmatud kulud kolme kuu jooksul alates tagasinõude otsuse jõustumisest. Sama määruse §-dest 27 ja 37 tuleb tagasimaksmisega viivitamisel tasuda iga viivitatud päeva eest trahvi 6 protsenti aastas. Määruse nr 517 §-de 27 ja 38 kohaselt ei kohaldata toetuse saajatele viivist, kui toetuse tagasimaksmine toimib maksegraafiku alusel ja toetuse saaja tasub osamakseid kinnitatud maksegraafikus. Eeltoodut arvestades saab asuda seisukohale, et nii tagasimaksetähtaeg (Eestis 60 päeva, Lätis 90 päeva) kui viivise määr (Eestis 36,5 protsenti aastas, Lätis 6 protsenti aastas) on Läti toetuse saajatele soodsamad. Ka töö koostamise ajal läbiviidud küsitluse tulemuste põhjal saab asuda seisukohale, et liikmesriikides on väga erinevalt reguleeritud nii toetuse tagasimaksmise tähtajad (Bulgaarias ja Poolas on 14 päeva, Rumeenias ja Tšehhis 30 päeva ning Leedus lausa 90 päeva) kui ka viivise määrad (Poola ja Luxemburg ca 8 protsenti, Leedu ja Bulgaaria ca 10 protsenti). Lisaks ei ole Poolas tagasinõutud toetuste osas ette nähtud perioodi, millal ei kohalduks kas intress või viivis.²⁵⁸

Arvestades, et ühissätete määrus jätab viivise määra liikmesriigi otsustada ja kuigi võrreldud riikide arv ei ole väga suur, saab asuda seisukohale, et liikmesriikide lõikes lähenetakse toetuse tagasimaksmisele, sh viivise määra suuruse seadmisele mõnevõrra erinevalt. Keeruline on hinnata, mis on liikmesriikide valikute alused olnud, kuid võib eeldada, et ka siin sõltub tingimuste seadmine riikide struktuuritoetuste süsteemi ülesehitusest ja muudest võimalikest kasutuses olevatest mõjutusvahenditest, sh riigi üldisest majanduslikust olukorrast. Seega ei saa saadud tulemustele tuginedes asuda seisukohale, et STS2014_2020 alusel antud toetuste tagasinõuetele kohalduv viivis on selgelt ülemäärane.

Lähtudes asjaolust, et viivise täiendavaks eesmärgiks toetuse tähtaegse tagasimakse kõrval on ka riigi varaliste huvide kaitsmine, mille raames peab olema tagatud tasu saamine õigeaegselt maksmata summa kasutamise eest sarnaselt maksuasjadele ning vajadusel ka viivitamisega

²⁵⁷ Kārtība, kādā ziņo par konstatētajām neatbilstībām un atgūst neatbilstoši veikto izdevumus Eiropas Savienības strukturfondū un Kohēzijas fonda ieviešanā 2014.–2020. gada plānošanas periodā. – Latvijas Vēstnesis, 178 (5496), 11.09.2015. Arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/276460-kartiba-kada-zino-par-konstatetajam-neatbilstibam-un-atgust-neatbilstosi-veiktos-izdevumus-eiropas-savienibas-strukturfondū> (19.04.2019).

²⁵⁸ Vt Lisa 4.

tekitatud võimaliku kahju hüvitamise,²⁵⁹ on riigiasutuste käsutuses siiski üldreeglina palju kindlamad, prognoositavamad ja pidevamad tuluvood kui ettevõtjatel. Riik näiteks ei sõltu oma eesmärkide saavutamisel nii palju stabiilsete ärisuhete loomisest.²⁶⁰ See aga ei vabasta toetuse saajat kohustustest ebaõiglaselt saadud toetust tagasi maksta, kuid selle mõjutamiseks tuleb seada sellises suuruses viivise määr, mis seda tagaks, kuid mis poleks toetuse saajate õigusi liialt piirav.

STS2014_2020 alusel seatud struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivise määr 0,1 protsenti päevas ehk 35,6 protsenti aastas on teistest käesoleva töös võrdluseks valitud määradest oluliselt kõrgem ja pole selgelt põhjust, miks see peaks nii olema, kui näiteks maksuintress, mis on samuti avalik-õiguslik kohustus, on oluliselt madalama määraga. Arvestades eelnevat saab asuda seisukohale, et praegu seatud viivise määr on toetuse saajate suhtes ülemäärane ning seadusandja peaks kaaluma selle vähendamist, ühtlustades omavahel sarnased avalik-õiguslikud kohustused.

²⁵⁹ RKPJKo 3-4-1-15-16, p 110; RKHKo 3-3-1-45-10, p 11.

²⁶⁰ Direktiiv 2011/7/EL (viide 16), põhjenduse p 23.

KOKKUVÕTE

Töö eesmärgiks oli uurida, kas STS2014_2020 alusel kehtestatud struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivis 0,1 protsenti iga tagasimaksmisega viivitatud päeva eest ehk 36,5 protsenti aastas on parimaks vahendiks mõjutada toetuse saajaid toetust tähtaegselt tagasi maksuma. Seejuures leida kinnitust, et seatud viivise määr on parim meede eesmärgi saavutamiseks ning et valitud määr on ka mõõdukas, kaaludes üle riigile saadav kasu võrreldes toetuse saajale kaasneva kahjuga.

Olukorras, kus riigi enda vastutus eksimuste eest on vaid 6 protsenti aastas, sai käesolevas töö hüpoteesiks seatud väide, et struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduv viivise määr on liialt koormav ja pole selge, et selle seadmisel on lähtutud nii võrdse kohtlemise kui proportsionaalsuse põhimõttest, kui riigi enda vastutus ebaõige toetuse tagasinõude otsuse korral oleks oluliselt väiksem.

Hindamaks, kas struktuuritoetuste viivis kui avalik-õiguslik kohustus erineb eraõiguslikes suhetes kasutatavast viivisest, sai esmalt analüüsitud, mis on viivise olemus ja legitiimne eesmärk ning kas viivis täidab alati ühte ja samasugust eesmärki. Selgus, et nii avalik-õiguslik kui eraõiguslik viivis täidavad sisuliselt sama eesmärki, olles oma olemuselt mõjutava iseloomuga, kus struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduva viivise eesmärgiks on mõjutada toetuse saajad maksta tagasinõutud toetus tagasi võimalikult kiiresti talle toetuse andja poolt antud maksetähtaja jooksul. Lisaks on struktuuritoetuste viivise eesmärgiks riigi varaliste huvide kaitsmine, kus toetuse tagasimaksmisega viivitamisel seatakse riik sundolukorda leidmaks muid riigieelarvelisi vahendeid teistele toetuse saajatele, kuna tagasilaekumata summade tõttu pole riigil võimalik kasutada toetuse väljamaksmiseks struktuurivahendeid. Toetuse saajale endale loob see aga eelisseisundi teiste toetuse saajate, sh muude äriühingute ees ning ta saab ebaõiglaselt saadud toetust kasutada kui tasuta laenu, kus raha kasutamise eest tasu ei nõuta.

Kontrollimaks, kas struktuurivahendite tagasinõuete viivise määra suurus, mis on olnud muutumatu kõigil kolmel toetuste jagamise perioodil, on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseadusest kui finantshuvide kaitse määrusest tulenevate üldpõhimõtetega, sai uuritud, kas viivis kuulub mõne põhiõiguse- või vabaduse kaitsealasse. Struktuuritoetuse tagasinõuetele kohalduv viivis kannab oma olemuselt sisuliselt sama eesmärki kui maksuintress, mis kuulub PS § 113 kaitsealasse ja kuigi PS § 113 ei nimeta ei intressi ega viivist, on nimetatud sätte

kaitseala laiem ning hõlmab kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Seetõttu kuulub ka struktuuritoetuse tagasinõuetele kohalduv viivis PS § 113 kaitsealasse ning viivisemäära põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda samadest nõuetest, mida põhiseadus seab avalik-õiguslikele rahalistele kohustustele, sh tuleb järgida ka põhiseaduse muudest sätetest tulenevaid formaalseid ja materiaalseid nõudeid. Viivist reguleeriva normi formaalses põhiseaduspärasuses polnud alust kahelda, kuna struktuurivahendite tagasinõuete viivis on sätestatud seadusega ning selgelt on väljendatud, millal, kellele ja millises suuruses viivist kohaldatakse. Seetõttu keskenduti töös peamiselt viivise materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisele, eelkõige viivise proportsionaalsusele kitsamas mõttes.

Töö teises peatükis sai esmalt analüüsitud programmiperioodide 2007-2013 ja 2014-2020 tagasinõutud toetuste laekumisi, et selgitada välja, kas seatud viivis ka tegelikkuses aitab toetuse tähtaegsele tagasimaksmisele kaasa. Laekunud intressi ja viivise summad on küllaltki väikesed võrreldes tagasinõutud toetuse summadega, sest enamasti tasutakse tagasinõutud summad ära paaril esimesel nädalal enne maksetähtaja saabumist. Seetõttu saab asuda seisukohale, et vähemalt osaliselt täidab viivis oma eesmärgi ja on sobiv meede. Lisaks sai uuritud, kas viivise kõrval võib esineda veel mõni meede, mis samamoodi ja sama efektiivselt soovitud eesmärgi täitmisele kaasa aitab.

Toetuse saamist võib võrrelda laenu saamisega mingi konkreetse asja ostmiseks või tegevuse elluviimiseks ning laenu andmisel soovib finantsasutus endale kindluse tagamiseks mingil kujul tagatist. Töös sai hinnatud, kas tagatiste seadmine võiks mõjutada toetuse saajaid tagasinõutud toetust tähtaegselt tagastama. Selgus, et tagatised pole levinud ainult eraõiguslikes suhetes, vaid neid kasutatakse ka avalik-õiguslikes suhetes, seejuures teatud kujul täna nii maksuasjades kui ka põllumajandustoetuste andmisel. Töös leiti, et tagatiste realiseerimine aitaks tagada võimalike toetuse tagasinõuete laekumist või vähemalt suunaks toetuse saajaid toetuse tagastamiseks lahendusi otsima, mistõttu saab ka tagatiste seadmist pidada sarnaselt viivisega eesmärgi saavutamiseks sobivaks.

Võrreldes omavahel viivist ja tagatist, siis mõlemad riivavad omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust läbi selle, et takistavad toetuse saajal teenida tulu. Viivis, mis mõjutab ettevõtte tulu teenimist, mõjutab ettevõtte varalist positsiooni, kitsendades omandi vaba kasutamist ning mida kõrgem on viivise määr, seda tugevamalt on see mõjutatud ja ettevõttele jääb kasutada vähem vahendeid. Samas avaldub viivise maksmise kohustus alles siis, kui toetuse saaja ei maksa toetust tagasi tähtaegselt, kuid kui tagatise seadmisega on soov tagada

tulevikus tekkivaid võimalikke kohustusi, tuleb see seada juba nii projekti elluviimise kui hilisema kehtvusnõude ajaks. See aga mõjutab ettevõtja võimalust teostada oma vara osas teatavaid tehinguid või vähendab olemasoleva vara väärtust, mistõttu saab omandipõhiõiguse riivet tagatiste seadmisel lugeda tugevamaks kui viivise kohutuse korral. Sobivatest meetmetest leebemaks saab seega pidada toetuse tagasinõuetele kohalduvat viivise maksmise kohustust.

Kui eraõiguslikes suhetes sõlmitud tehingutele on antud võlgnikule võimalus nõuda viivise vähendamist, siis STS2014_2020 viivise vähendamise võimalust ette ei näe. Ka maksuvõla tasumise ajatamisel on õigus vähendada intressi määra lausa kuni 50 protsenti. Arvestades, et struktuuritoetuste viivis on sarnaselt maksuintressile avalik-õiguslik kohustus, jõuti töös järeldusele, et seadusandja võiks kaaluda ka struktuuritoetuste tagasinõuetele kohalduvale viivise osas sama võimaluse sisseviimist, kuid sellisel juhul peaks kindlasti olema selge ja ettenähtav viivise vähendamise praktika tekkimine nii, et tagatud saaks ka toetuse saajate võrdne kohtlemine. Vastava võimaluse sisseviimine võimaldaks viivise maksmise kohustuse muuta toetuse saajatele veelgi leebemaks.

Analüüsides täiendavalt, kas viivise vähendamine võiks redutseeruda ka nullini ja kas teatud tingimustel oleks lubatud viivistest täielikult loobuda, jõuti töös järeldusele, et kuigi ühissätete määrus näeb ette nõuda hilinevad tagasimaksmise korral viivist, peaks põhjendatud juhtudel viivisest loobumine olema siiski võimalik. Mitteabikõlbliku toetuse tagasinõudmise esmane eesmärk on siiski ebaõiglaselt saadud toetuse tagasi saamine ning viivise määra vähendamine või sellest loobumine võimaldaks suurema toetuse põhiosa laekumise ja nimetatud summa uuesti kasutamise teistes projektides. Ühtlasi oleks selline võimaluse rakendamine sarnane siseriikliku maksuintressi rakendamise põhimõtetega ning tagaks sarnaste avalik-õiguslike kohustuste subjektide ühetaolise kohtlemise.

Töö viimases peatükis keskenduti viivise määra suuruse põhjendatusele, selgitamaks välja, kas viivise määr pole liiga kõrge ja kuidas toetuse tagasinõudmise otsus ning sellega kaasnev võimalik kohustus maksta viivist mõjutab toetuse saajal teenida tulu. Toetuse saajale on ebaõiglase otsuse jõustumise vältimiseks ette nähtud vaide- ja kohtumenetlus, kuid arvestades nende menetluse pikkust ja 60-päevast toetuse tagasimaksmise tähtaega, on lõpplahendi saamisel viivisevaba periood tõenäoliselt möödunud. Vältimaks sel perioodil nõude sundtäitmisele esitamist, saab toetuse saaja taotleda esialgselt õiguskaitset nõude sundtäitmise keelamiseks, kuid see ei peata viivise kulgemist, sest esialgse õiguskaitse raames ei ole

seadusest tuleneva viivise kulgemist võimalik peatada. Seega, kui lõpuks vaide- ja/või kohtumenetluse käigus selgub, et toetuse tagasinõue oli põhjendatud, on ka viivise maksmise kohustus õigustatud alates 60-päevase maksetähtaja möödumisest. Seega on väga oluline, et toetuse tagasimaksmisele kohalduv viivis ei oleks ülemäärane ja ei seaks toetuse saajat oma õiguste kaitsmise võimaluse kasutamise tõttu põhjendamatult keerulisse olukorda.

Riigi enda vastutus toetuse tagasinõude otsuse tühistamisel on oluliselt väiksem kui toetuse saaja vastutus riigi ees, kuid tegemist pole omavahel võrreldavate olukordadega. Maksuasjades on näiteks jõutud järeldusele, et PS §-st 10 ei tulene kohustust, et avaliku võimu kandja ja üksikisiku maksukohustused peaksid olema omavahel võrreldavad. Maksudel on fiskaalne iseloom ning riiki kui maksude kehtestajat ja kogujat polegi võimalik eraõiguslike isikutega võrdselt kohelda. Sama põhimõtte kehtib ka struktuurivahendite viiviste tagasinõudmisel. Toetuse tähtaegsest tagasimaksmisest on oluliselt mõjutatud ka teised toetuse saajad ja ühiskond laiemalt, väljudes kitsalt poolte omavahelistest suhetest, mistõttu ebaseaduslikult saadud toetuse tagasimaksmisega viivitamisel peabki isiku vastutus olema suurem riigi vastustest. Ka pole alust kahelda, et riik oma tekitatud kahju ei hüvita. Ühtlasi täidavad võrreldud meetmed erinevat eesmärki, kus viivis on suunatud toetuse kiirele tagasisaamisele ning intressi eesmärgiks on hüvitada tasu toetussumma kasutamise eest.

Võrreldes struktuuritoetuste viivist eraõiguslikes suhetes kohalduva seadusjärgse viivisega, on struktuurivahendite viivise aastane määr²⁶¹ neli ja pool korda suurem. Samas ei saa selle alusel asuda automaatselt seisukohale, et struktuurivahendite tagasinõuete viivise määr on liiga kõrge. VÕS-s sätestatud seadusjärgne viivisemäär ei tähenda keskmist ja tüüpilist, kuna see kohaldub üksnes poolte omavahelise kokkuleppe puudumisel. Hinnates mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärasid, siis need on aja jooksul langenud, olles samuti kordades väiksemad kui struktuuritoetuste tagasinõuete viivise määr, kuid tuleb arvestada, et pangad ei anna laenu kõigile ettevõtjatele, kes seda küsima tulevad, vaid ainult neile, kelle krediidiriskid on piisavalt madalad.

Struktuuritoetuse tagasinõuete viivise (36,5 protsenti aastas) ja maksuintressi (21,9 protsenti aastas) omavahelises võrdluses, kus maksuintress pole Riigikohtu hinnangul ülemäärane, on maksuintress siiski oluliselt madalam, kuid ainult sellele tuginedes ei saa öelda, et struktuuritoetuse tagasinõuete viivise määr on ülemäärane. Maksuintressi määra võrdlust teiste riikide maksusüsteemidega pole peetud põhjendatuks neis esinevate mõjutusvahendite

²⁶¹ Seisuga 01.01.2019.

ning sanktsioonide erinevuste tõttu, kuid töös sai siiski uuritud, millise määraga struktuuritoetuse tagasinõuete viivis on kasutuses teistes liikmesriikides. Selgus, et liikmesriikide lõikes lähenetakse toetuse tagasimaksmisele, sh viivise määra suuruse seadmisele mõnevõrra erinevalt, kuid nähtus, et kasutuses olevad määrad on Eestis kasutuses olevast viivise määrast oluliselt madalamad, sarnanedes pigem VÕS-s sätestatud eraõiguslikule seadusjärgsele viivisemäärale.

Seega, kui viivise määr 0,1 protsenti päevas (36,5 protsenti aastas) võis olla põhjendatud ja proportsionaalne programmiperioodil 2004-2006 selle esmakordsel seadmisel, kuid arvestades, et muud intressi- ja viivisemäärad on aastatega langenud, aga struktuuritoetuste tagasinõuete viivis mitte, pole see põhjendatud ja kooskõlas muutunud majanduskeskkonnaga täna. Puuduvad piisavad põhjendused, miks seatud viivise määr peab olema just nii kõrge, kui see täna on ja et väiksema määraga ei ole eesmärgi saavutamine võimalik.

Töös püstitatud hüpotees leidis kinnitust osaliselt. On põhjendatud, et riigi enda vastutus toetuse tagasinõude korral on väiksem toetuse saaja vastutusest, kuna riik kaitseb ka teiste toetuse saajate ja ühiskonna huve laiemalt ning pole kahtlust, et riik on võimeline enda tekitatud kahju hüvitama. Küll pole põhjendatud valitud avalik-õigusliku viivise määra suurus. Struktuuritoetuste tagasinõuete viivisemäär 0,1 protsenti päevas ehk 35,6 protsenti aastas on oluliselt kõrgem muudest võrdluse aluseks valitud määradest ning samuti maksuintressi määrast, mis on sarnane avalik-õiguslik kohtus. Maksuintressi 21,9 protsenti aastas on peetud piisavaks, et mõjutada maksukohustuslasi maksukohusust täitma ja makse tähtaegselt tasuma, mistõttu peaks ka toetuse tagasinõuete kohalduv viivis määr olema sarnases suurusjärgus maksuintressi määraga.

Arvestades eeltoodut, teen seadusandjale ettepaneku kaaluda viivise määra vähendamist uue programmiperioodi õigusaktide ettevalmistamisel. Kaaluda võiks ka STS2014_2020-s toodud viivise määra vähendamist, kuna struktuuritoetuste periood 2014-2020 on käesoleval ajal aktiivselt rakendamisel ja projektide elluviimine alles kestab. Täiendavalt soovitan seadusandjal kaaluda viivise vähendamise võimaluse sissetoomist sarnaselt MKS § 117 lõikes 2 tooduga.

SUMMARY

Estonia started receiving structural support in 2004 in connection with its accession to the European Union. The first structural support programming period covered the years 2004–2006, and the second one the years 2007–2013. At present, Estonia is already in the third structural support programming period which covers the years 2014–2020.

The rate of interest on late payment applicable to financial corrections regarding the support has remained the same, i.e. 0.1 per cent per each calendar day by which repayment of the support is delayed (36.5 per cent per annum). However, the explanatory memoranda of the bills of legislation regulating the implementation of structural support do not clearly indicate why the legislator chose the given late payment interest rate, while the liability of the state itself for incorrect financial correction decisions is several times smaller – only 6 per cent per annum.

On this account, the research problem of this thesis was the necessity to ascertain whether the late payment interest rate, as currently applied to the financial corrections of structural support and not changed since it was first introduced, is still justified. The objective was to ascertain whether the late payment interest rate of 0.1 per cent per each calendar day by which repayment of support is delayed, i.e. 36.5 per cent per annum, as applied to financial corrections under 2014–2020 Structural Assistance Act, is too burdensome, and whether it has been established in accordance with the principles of equal treatment and proportionality, considering that the liability of the state itself for an incorrect financial correction decision is significantly smaller.

The hypothesis of this thesis was the following: the established late payment interest rate is too burdensome for the beneficiaries, and it is not clear whether it has been established in accordance with the principles of equal treatment and proportionality, considering that the liability of the state itself for an incorrect financial correction decision is significantly smaller.

The topicality of the given subject matter is explained by the reason that the new structural support programming period is in its preparatory stage, and the drafting of legislation will presumably start in 2019. This thesis will potentially serve as one of the source documents for planning the national legislation for the subsequent structural support programming period. In addition, in spring 2018 the Chancellor of Justice of the Republic of Estonia commented on

the subject of the late payment interest rate that the valid regulation was rigid and therefore constitutionality might not be ensured in all cases.

This thesis is divided into four chapters. The first chapter dwells upon the general nature of the interest for late payment of financial corrections and inquires whether the obligation to pay interest for late payment as imposed by the public authority is also within the scope of protection of the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter the Constitution) and what is to be taken into account by the legislator while establishing the late payment interest rate so that the interest would not be unfairly high for the payers of interest.

The interest for late payment established with regard to financial corrections is a public law interest for late payment, and its nature is to influence the beneficiaries to repay the recovered support as quickly as possible within the term of payment provided to them. In addition, the purpose of this interest for late payment is also to protect the economic interests of the state, as upon delay in repayment of support the state finds itself in a forced situation where it has to find other budgetary funds to pay support to other beneficiaries, as the recovered support is not received on time. The beneficiary, conversely, gets an advantage by being able to use the support as a free loan, where no fee is charged for the use of money.

The interest for late payment applicable to financial corrections is similar to the interest on taxes which is within the scope of protection of § 113 of the Constitution, and although said provision does not specify interests or late payment interests, the scope of protection of this provision is wider, covering all financial obligations in public law. Likewise, also the interest for late payment applicable to financial corrections is covered by the scope of protection of § 113 of the Constitution, and the constitutionality of the late payment interest rate must be evaluated on the basis of the same requirements which apply to the financial obligations under public law pursuant to the Constitution. There is no doubt about the formal constitutionality of the rule governing the interest for late payment, as it is provided by law and it is clearly specified when, to whom and in which amount the interest for late payment shall apply. Therefore, the author of this thesis has focused on verifying the material constitutionality of the interest for late payment, in particular as regards the proportionality of the interest for late payment in a narrower sense.

In the second chapter of this thesis the author examined whether the interest for late payment is a suitable means at all for achieving the objective sought by the legislator, and analysed the

previous financial corrections with the interests for late payment and interests paid on them. In addition, the author explored whether there might be other suitable measures beside the interest for late payment which would also help the legislator achieve the desired objective.

Evaluating the receipt of recovered support for the programming periods 2007–2013 and 2014–2020, the amounts of paid interest and late payment interest are quite small while compared to the amounts of recovered support. The recovered amounts are usually paid within the first few weeks which indicates that the interest for late payment serves its purpose at least partially, and is therefore a suitable means for influencing the beneficiaries to repay the support on time. Bearing in mind that obtaining the support is similar to obtaining a loan for the purpose of purchasing a specific thing or carrying out a specific activity, and financial institutions that give loans usually wish a certain security to ensure repayment of their loan, the author evaluated whether also a security might influence the beneficiaries to repay the recovered support on time. If the support is not repaid on time, the authority granting the support would be able to realise the security and cover at least a part of the recovered support out of the security, and in such case also the establishment of a security might contribute to the receipt of the recovered support amounts or at least motivate the beneficiaries to find their ways to repay the support. At the time being, security has been used partially in tax matters and well as in provision of farming support which indicates that a security, along the same lines as an interest for late payment, can be regarded a suitable means to achieve the purpose of the obligations in public law.

In the third chapter of this paper, the author explored which fundamental rights or freedoms are prejudiced by the imposed obligations, and ascertained whether a security, which turned out to be suitable beside the late payment interest, would restrict the rights of beneficiaries to a smaller or greater extent. Both of these means prejudice the fundamental right of property and freedom of enterprise by impeding the beneficiary from earning income. The obligation to pay the interest for late payment affects the financial position of an enterprise by restricting the free use of property, and the higher the late payment interest rate, the stronger its effect and the less resources will remain at the disposal of the enterprise. However, the late payment interest is applied only after the beneficiary fails to repay the recovered support on time. Furthermore, if the security is to secure potential liabilities which may be incurred in the future, the security has to be established for the duration of the implementation of the project as well as for the duration of the future requirements of durability. This, in its turn, will affect the enterprise's capability to carry out certain transactions regarding its property or will

reduce the value of the existing property, and therefore the establishment of a security prejudices the fundamental right of property more than the obligation to pay an interest for late payment. Consequently, the obligation to pay the interest for late payment is more lenient with regard to the beneficiaries.

In addition, the author examined whether the interest for late payment itself might involve any mitigation measures. It appeared that in transactions entered into in private law relationships, the debtor has been provided with the option to claim reduction of the interest for late payment, and the interest rate on taxes can be reduced by up to 50 percent in payment of tax arrears in instalments, whereas the 2014–2020 Structural Assistance Act does not provide for an option to reduce the interest for late payment. In order to make the interest for late payment even more lenient with regard to the beneficiaries and more similar to the interest on taxes as well as other obligations in public law, the legislator should consider the possibility of reducing the interest for late payment applied to the financial corrections, but the legislator should also ensure that the practice of reducing the interest for late payment would be transparent and foreseeable and the beneficiaries would be treated equally. While analysing whether the interest for late payment could be reduced to zero and whether in certain cases it would be permissible to waive the interest for late payment altogether, the author concluded that in justified cases it should be possible to waive the interest for late payment. The primary purpose of the financial corrections of support for ineligible costs is to recover unfairly received support, and the reduction of the late payment interest rate or waiver thereof would enable to recover greater principal amounts of the support and use these amounts again in other projects. It would also ensure uniform treatment of the subjects of the obligations in public law.

In the last chapter of the theses, the author addressed the issue of whether the currently applied late payment interest rate is justified. The author explored whether the use of provisional legal protection during the period of challenge of financial correction decisions would help mitigate the effect of the interest for late payment on the beneficiaries, and compared the liability of the state with the liability of the beneficiaries in a situation where the challenge proceedings succeeded. In addition, the author compared the interest for late payment of structural support with other substantially similar obligations.

It has turned out that the beneficiaries can use challenge and judicial proceedings to avoid the entry into force of an unfair decision, but considering the length of such proceedings, the

interest free period will probably have lapsed by the time of the final decision or judgment. To avoid subjection of a claim to compulsory enforcement during the challenge period as well as the obligation to pay the interest for late payment, the beneficiary can apply for provisional legal protection for prohibition of compulsory enforcement of the claim. However, this does not stop the running of the interest for late payment, as it is not possible to stop the running of the statutory interest for late payment within the framework of provisional legal protection. Therefore, if a financial correction is justified, also the payment of the interest for late payment is mandatory, and for this reason it is especially important to ensure that the interest for late payment applicable to the repayment of the support would not be too high and would not put the beneficiaries in an unreasonably complicated situation due to taking the opportunity to protect their rights, as the beneficiary will have to start paying the interest for late payment as of the lapse of the term of 60 days.

While comparing the liability of the state (interest 6 per cent per annum) and liability for the support (late payment interest 36.5 per cent per annum), it can be seen that the circumstances are not comparable. For example, in tax matters it has been concluded that the obligations of a public authority and the obligations of an individual do not have to be comparable for the reason that the state as the authority levying and collecting taxes cannot be treated equally with private individuals. The same principle applies to the interest for late payment in case of financial corrections. The timely repayment of support has an important effect on the other beneficiaries as well as the society at large, and therefore the liability of a person upon delay in repayment of unlawfully obtained support has to be greater than the liability of the state. There is also no doubt that the state will be able to compensate for the damage caused.

While compared to other interests for late payment, the annual late payment interest rate for structural funds was four and a half times higher than the statutory late payment interest rate applicable to private law relationships as at 1 January 2019. However, as the statutory late payment interest rate provided for in the Law of Obligations Act does not indicate the average or typical interest rate (for it is applied only in case the parties have not reached a mutual agreement), it cannot be concluded on its basis that the late payment interest rate in case of financial corrections concerning structural funds is too high. Moreover, the interest rates on loans granted to non-financial firms are several times smaller than the late payment interest rate in case of financial corrections, but the banks do not grant loans to all undertakings that request a loan, but only to those whose credit risks are sufficiently low. At the same time, these interest rates and late payment interest rates have decreased over time, while the interest

for late payment applicable to financial corrections of structural support has remained the same.

Comparing the late payment interest rate applicable to financial corrections (36.5 per cent per annum) with interest on taxes (21.9 per cent per annum) in a situation where the Supreme Court has not considered the interest on taxes to be excessive, the interest on taxes is still lower, but it cannot lead to a conclusion that the late payment interest rate of financial corrections is not in compliance with the Constitution. Having examined the late payment interest rates of financial corrections applicable in other Member States, it can be seen that the approach to repayment of support and late payment interest rates is different across the States, but the applied late payment interest rates are significantly smaller than the rate applied in Estonia and are more similar to the statutory late payment interest rate in private law.

The hypothesis of the thesis was confirmed partially. It can be concluded that if the late payment interest rate of 0.1 per cent per day (36.5 per cent per annum) may have been justified and proportionate when it was first set, it is not justified or in compliance with today's changed economic environment. Although the interest for late payment is an adequate measure to influence the beneficiaries to repay the support, there are no sufficient reasons for the present size of the late payment interest rate or to explain why it would not be possible to achieve the desired purpose with a smaller rate. It has been found to be justified that the liability of the state in case of financial corrections is smaller than the liability of the beneficiary, as the state protects the interests of other beneficiaries and the society at large, but the currently applicable late payment interest rate is not justified. The late payment interest rate of financial corrections (36.5 per cent per annum) is significantly higher than the rates chosen for comparison and also higher than the interest on taxes (21.9 per cent per annum) which is also an obligation in public law and which has been considered sufficient to influence the tax payers to perform their tax liabilities.

Considering the foregoing, the author is of the opinion that the legislator should consider reduction of the late payment interest rate while drafting legislation for the new programming period, and consider also amending the currently applicable 2014–2020 Structural Assistance Act, as the structural support period 2014–2020 is still actively applicable and many projects are in the process of implementation. Furthermore, the author advises the legislator to consider introducing the option to reduce the late payment interest.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, 1997.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne. – Arvutivõrgus: <https://www.pohiseadus.ee/> (19.04.2019).
3. Ene, C. The late payment under the EU legislation. – 5 Juridical Tribune 2015 (2), Issue 2, December 2015, pp 291-300.
4. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica I/2006, lk 54-70.
5. Jõgi, J.; Uiho, K. Maksuintressi kohane määr. – Juridica 4/2017, lk 223-231.
6. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica II/2013, lk 79-97.
7. Kull, I.; Kõve, V.; Käerdi, M. Võlaõigus I üldosa. – Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2004.
8. Kübard, K.; Ambrozevits, K. Maksuhalduri diskretsiooniõigus versus riigiabi. – Juridica 4/2017, lk 232-245.
9. Künnapas, K. Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksukohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõtte maksumenetluses. – Tartu Ülikool kirjastus, 2016.
10. Künnapas, K. Maksukohustuse täitmise preventatiivne tagamine ehk kuidas õigusriigile kohaselt ennustada. – Juridica 1/2018, lk 16-36.
11. Laanoja, M. Leppetrahvi kokkulepe kui üürniku ja üürileandja kohustusi tasakaalustav vahend eluruumi üürilepingus. – Juridica 6/2018, lk 375-383.
12. Lentsius, M.; Lõhmus, D.; Kõo, K. Tagatised ettevõtluses: käendus, käsiraha, leppetrahv, võlatunnistus, omandireservatsioon, hüpoteek ja muud pandiõigused. – Äripäev 2010.
13. Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica X/2002, lk 702-708.
14. Raude, M. Viivise vähendamise võlgniku taotlusel ja kohtu algatusel. – Juridica I/2015, lk 26-33.
15. Saare, K.; Sein, K.; Simovart, M. A. Laenusaaaja õiguste kaitse SMS-laenu lepingute puhul. – Juridica I/2010 lk 41-50.
16. Salumäe, S.; Orav-Hinno, S.; Šaidulin, R. Tagatise määramise raskustest maksuhalduri silmade läbi. – Juridica 4/2017, lk 262-271.

17. Saks, S. Ebaseaduslik riigiabi ja selle tagasinõudemenetlus. – Juridica 10/2008, lk 693-701.
18. Sermet, L. The European Convention on Human Rights and property rights. – Council of the Europe Publishing, 1998, Human rights files, no 11 rev; Arvutivõrgus: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11\(1998\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11(1998).pdf) (19.04.2019).
19. Stiglitz, J. E. Ühiskondliku sektori ökonoomika. – Tallinn, 1995.
20. Thömmes, O.; Linn, A. Deferment of Exit Taxes after National Grid Indus: Is the Requirement to Provide a Bank Guarantee and the Charge of Interest Proportionate? – INTERTAX, Volume 40, Issue 8/9, 2012 Kluwer Law International BV, pp 486-493.
21. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica V/2001, lk. 305-313.
22. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. – Juridica III/2006, lk 151-158.
23. Varul, P.; Kull, I.; Kõve, V.; Käerdi, M.; Saare, K. Tsiviilõiguse üldosa. – Kirjastus Juura, 2012.
24. Varul, P.; Kull, I.; Kõve, V.; Käerdi, M.; Sein, K. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura kirjastus, Tallinn 2016.
25. Vene, E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica V/2007, lk 303-313.
26. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica X/2005, lk 705-718.
27. Õunpuu, A.; Sink, K. Intressilt ja viiviselt viivise arvestamise keeld, selle arengusuunad kohtupraktikas ja seadusloomes. – Juridica V/2015, lk 332-338.

Siseriiklikud õigusaktid

28. Asjaõigusseadus. – RT I, 29.06.2018, 7.
29. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
30. Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 28.12.2018, 36.
31. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 53.
32. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
33. Innovatsiooniosakute toetusmeetme tingimused ja kord. – RT I, 13.01.2015, 27.
34. Kalandusturu korraldamise seadus. – RT I, 28.12.2018, 37.

35. Maksukorralduse seadus. – RT I, 07.12.2018, 5.
36. Maksuvõla mahakandmise ja kasutamise kord. – RT I, 25.05.2012, 30.
37. Pankrotiseadus. – RT I, 28.02.2019, 8.
38. Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seadus. – RT I, 13.03.2019, 110.
39. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 13.03.2019, 111.
40. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord. – RT I, 18.09.2018, 12.
41. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks. – RT I, 26.08.2014, 6.
42. Rahvusvahelise pereturismi atraktsiooni toetamise tingimused ja kord. – RT I, 01.07.2016, 6.
43. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
44. Starditoetus. – RT I, 18.11.2016, 9.
45. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.01.2018, 6.
46. Vedelkütuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 77.
47. Võlaõigusseadus. – RT I, 22.03.2018, 4.

Muud õigusaktid

48. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.
49. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/7/EL, 16.02.2011, hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul. – ELT L 48, lk 1-10;
50. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006. – ELT L 347, lk 320-469;
51. Komisjoni teatis – ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused. – ELT C 18, lk 10-20.
52. Kārtība, kādā ziņo par konstatētajām neatbilstībām un atgūst neatbilstoši veikto izdevumus Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā 2014.–2020. gada plānošanas periodā. – Latvijas Vēstnesis, 178 (5496), 11.09.2015.

Arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/276460-kartiba-kada-zino-par-konstatetajam-neatbilstibam-un-atgust-neatbilstosi-veiktos-izdevumus-eiropas-savienibas-strukturfond> (19.04.2019).

53. Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95, 18. detsember 1995, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta. – EÜT L 312, lk 1-4;

Siseriiklikud kohtulahendid

- 54. RKEKo 3-3-1-15-01.
- 55. RKHKo 3-3-1-80-16.
- 56. RKHKo 3-3-1-8-16.
- 57. RKHKo 3-3-1-72-15.
- 58. RKHKo 3-3-1-22-15.
- 59. RKHKo 3-3-1-78-14.
- 60. RKHKo 3-3-1-81-13.
- 61. RKHKo 3-3-1-83-10.
- 62. RKHKo 3-3-1-48-10.
- 63. RKHKo 3-3-1-45-10.
- 64. RKHKo 3-3-1-21-08.
- 65. RKPJKo 3-4-1-15-16.
- 66. PKPJKo 3-4-1-52-13.
- 67. RKPJKo 3-4-1-3-12.
- 68. RKPJKo 3-4-1-25-11.
- 69. RKPJKo 3-4-1-24-11.
- 70. RKPJKo 3-4-1-16-08.
- 71. RKPJKo 3-4-1-6-08.
- 72. RKPJKo 3-4-1-18-07.
- 73. RKPJKo 3-4-1-15-07.
- 74. RKPJKo 3-4-1-5-05.
- 75. RKPJKo 3-4-1-8-02.
- 76. RKPJKo 3-4-1-6-02.
- 77. RKPJKo 3-4-1-1-02.
- 78. RKPJKo 3-4-1-6-00.
- 79. RKTKm 3-2-1-25-16.
- 80. RKTKm 3-2-1-49-03.
- 81. RKTKo 3-2-1-139-14.

82. RKTko 3-2-1-5-13.
83. RKTko 3-2-1-162-12.
84. RKTko 3-2-1-141-12.
85. RKTko 3-2-1-87-10.
86. RKTko 3-2-1-69-08.
87. RKTko, 3-2-1-137-06.
88. RKTko 3-2-1-129-05.
89. RKTko 3-2-1-66-05.
90. RKTko 3-2-1-132-04.
91. RKTko 3-2-1-108-02.
92. RKTko 3-2-1-80-02.
93. RKTko 3-2-1-116-97.
94. RKÜko 3-2-1-134-16.
95. RKÜko 3-4-1-17-13.
96. RKÜko 3-2-1-71-14.
97. RKÜko 3-4-1-10-00.
98. RKÜko 2-15-17249/49.
99. TlnHko 3-16-605/17.
100. TlnHko 3-15-807/27.
101. TlnRnkm 3-3-1-13-04.
102. TlnRnko 3-15-477/41.
103. TlnRnko 3-15-44/73.
104. TlnRnko 3-14-51132/126.
105. TrtRnkm 3-16-1305/56.
106. TrtRnkm 3-16-1305/15.

Euroopa Kohtu kohtulahendid

107. EKo 13.08.2018, C-287/17 *Česká pojišťovna*.
108. EKo 07.08.2018, C-96/16 *Banco Santander*.
109. EKo 17.05.2018, C-147/16, *Karel de Grote - Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*.
110. EKo 16.02.2017, C-555/14 *IOS Finance EFC*.
111. EKo 18.01.2017, C-365/15, *Wortmann*.
112. EKo 26.05.2016, C-260/14 *Județul Neamț*.
113. EKo 27.09.2012, C-113/10 *Zuckerfabrik Jülich jt*.

114. EKo 10.12.2009, T-195/08 *Antwerpse Bouwwerken vs komisjon*.
115. EKo 13.03.2008, C-383/06-C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt*.
116. EKo 21.06.2007, C-158/06 *ROM-projecten*.
117. EKo 26.10.2006, C-248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*.
118. EKo 16.03.2006, C-94/05 *Emsland-Starke*.
119. EKo 8.11.2005, C-443/03 *Leffler*.
120. EKo 9.10.2001, C-80/99–C-82/99 *Flemmer jt*.
121. Kohtujurist M. Bobek 16.03.2016 ettepanek kohtuasjas C-134/15 *Lidl GmbH & Co. KG v Freistaat Sachsen*.
122. Kohtujurist N. Wahli 29.05.2013 ettepanek kohtuasjas C-101/12 *Schaible*.
123. Kohtujurist J. Kokott 19.01.2012 ettepanek kohtuasjas C-59/11 *Association Kokopelli*.
124. Kohtujurist J. Kokott 10.03.2009 ettepanek kohtuasjas C-558/07 *S.P.C.M. jt*.

Muud allikad

125. Advokaadibüroo Sorainen AS. Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar OÜ. Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. – Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:361767> (19.04.2019).
126. Andressoo, U.; Väikenurm, M. Riigikohus jättis karmi intressi jõusse. – Äripäev, 03.04.2017. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/04/03/riigikohus-jattis-karmi-intressi-jousse> (19.04.2019).
127. Eesti Pank. Mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärad tegevusalade lõikes. – Arvutivõrgus: <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/979/r/1811> (19.04.2019).
128. Eesti Pank. Võlasuhete intressimäär. – Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/volasuhete-intressimaar> (19.04.2019).
129. Decision in case 1064/2015/JAP on the European Commission's rejection and recovery of costs claimed under an FP6 grant agreement. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/decision/en/80591> (19.04.2019).
130. Decision in case 2024/2014/ANA on the European Commission's dealing with audit and recovery concerning the UNCOSS Project. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/decision/en/102201> (19.04.2019).
131. Euroopa Liidu Struktuuritoetus. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et> (19.04.2019).

132. European Commission. Late Payment Directive. – Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/growth/smes/support/late-payment_en (19.04.2019).
133. European Money Markets Institute. – Arvutivõrgus: <https://www.emmi-benchmarks.eu/euribor-org/euribor-rates.html> (19.04.2019).
134. Ettevõtlusministri määruse „Rahvusvahelise pereturismi atraktsiooni toetamise tingimused ja kord“ eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/266b9b48-5a51-4b23-a772-4d6261be7d30?activity=1#qHqnDvxB> (19.04.2019).
135. Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks struktuuritoetusest toetuse taotlejale ja saajale. – Rahandusministeerium, 2015. Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/juhendid> (19.04.2019), lk 32.
136. Parrest, N.; Aedmaa, A. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. – Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus, Tallinn 2003. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:8143> (19.04.2019).
137. Perioodi 2007-2014 rikkumiste statistika. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/toetuse-kasutamisel-avastatud-rikkumised> (19.04.2019).
138. Perioodi 2014-2020 rikkumiste statistika. – Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/toetuse-kasutamisel-avastatud-rikkumised> (19.04.2019).
139. Põhiseaduse 2.peatükk: Põhiõigused, vabadused ja kohustused. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne. Tallinn 1998. Viimati uuendatud 26.11.2014. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne> (19.04.2019).
140. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet. – http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/turukorraldus/pollumajandussaaduste_eksporti_ja_importilitsentsid_ning_eksportitoetused/ (19.04.2019).
141. SEB pank. – Arvutivõrgus: <https://www.seb.ee/ariklient/finantseerimine/luhiajalised-laenud/kaibekapitalilaen> (19.04.2019).
142. Seletuskiri Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse, kalandusturu korraldamise seaduse, perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa879c25-5c9c-4e2e-858e-f25ae0194ca0> (19.04.2019).

143. Seletuskiri perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde. – Riigikogu arhiiv (19.04.2019).
144. Seletuskiri perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a0a3601f-38d3-4aa6-a0e5-c00e45898227> (19.04.2019).
145. Seletuskiri struktuuritoetuse seaduse eelnõue juurde. – Riigikogu arhiiv (19.04.2019).
146. Seletuskiri väliskaubandus- ja ettevõtlusministri määruse „Starditoetus“ eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ac80c39e-14df-4667-b227-9944f5b8163d?activity=1#2JZmh8wx> (19.04.2019).
147. Struktuuritoetuse register. – Riigi Tugiteenuste Keskus (26.01.2019).
148. Swedbank. – Arvutivõrgus: <https://www.swedbank.ee/business/finance/capital/shortloan?language=EST> (19.04.2019).
149. Swedbank. – Arvutivõrgus: <https://www.swedbank.ee/business/finance/capital/startingloan?language=EST> (19.04.2019).
150. Võlasuhete intressimäär. – Eesti Pank. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/volasuhete-intressimaar> (19.04.2019).
151. Õiguskantsler Ü.Madise 13.04.2018 nr 6-1/171263/1801798 Märgekiri tagasinõutavatelt toetustelt arvestatavast viivisest.
152. Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020. – Rahandusministeerium, uuendatud versioon 28.12.2018. Arvutivõrgus: <https://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/rakenduskava-2014-2020> (19.04.2019).

LISAD

Lisa 1 Programmperioodide 2007-2013 ja 2014-2020 tagastuste ülevaade

Käesolevasse lissasse on koondatud ülevaade struktuuritoetuste programmiperioodi 2007-2013 ja programmiperioodi 2014-2020 tagastustest seisuga 26.01.2019:²⁶²

1. Programmperioodi 2014-2020 tagastused.

Teostatud finantskorrektsioonid		sh eelarve vähendamine, kus rikkumine tuvastatud enne toetuse välja maksmist		sh tagastused, kus rikkumise tuvastamiseks oli mingi osa toetusest välja makstud		
Arv	Summa ²⁶³	Arv	Summa	Arv	Summa	Sh tagasi nõutud
373	8 875 199,35	172	459 156,18	201	8 416 043,17	6 107 689,84

Tasutud tagastused		sh tähtaegselt tasutud		sh tasutud peale maksetähtaega		
Arv	Summa	Arv	Summa	Arv	Summa	Tasutud viivis 3-l tagastusel
151	2 425 596,52	130	2 163 808,95	21	261 787,57	357,40
Tasutud tagastustest kohaldus viivis 57-le tagastusele ja ei kohaldunud 94-le tagastusele.						

Tasumata tagastused		sh tagasimakse tähtaeg saabunud		sh tagasimakse tähtaeg pole saabunud (siin ka ajatatud tagastused)	
Arv	Summa	Arv	Summa	Arv	Summa
50	3 682 093,32	35	3 584 552,93	12	36 430,91
Tasumata tagastustest 3 tagastust summas 31 947,80 eurot on tunnistatud lootusetuks ehk need ei laeku kunagi.					

Tagastused, kus tagasimakse tähtaeg saabunud		sh tagastused, kus viivist pole tekkinud		sh tagastused, kus on tekkinud viivis		
Arv	Summa	Arv	Summa	Arv	Summa	Viivise summa
35	3 584 552,93	18	2 776 046	17	811 640,92	135 527,08

²⁶² Struktuuritoetuse register. – Riigi Tugiteenuste Keskus (26.01.2019).

²⁶³ Kõik summad toodud eurodes. Summa all mõeldud mitteabikõlblik summa suurus ning edaspidi lissas 1 kasutatud vaid mõistet „summa“.

Viivist pole tekkinud: 1-l juhul tegemist riigiasutustega (summa 2 753 203,92), 2-l juhul on toetuse saaja enne otsuse tegemist läinud pankroti, st viivis ei saanud tekkida (summa 17 586,67), 15-l juhul on tegemist eranditega, kus toetuse saajale nõuet ei esitanud, kuigi kulu oli mitteabikõlblik, st viivis ei saanud tekkida (summa 5 255,30).

2. Programmperioodi 2007-2013 tagastused.

Teostatud finantskorrektsioonid					
Arv			Summa		
1056			29 336 110,90		
sh laekunud tagastused		sh laekumata tagastused		sh lootusetuks tunnistatud tagastused	
Arv	Summa	Arv	Summa	Arv	Summa
957	21 713 197,47	27	5 397 544,41	72	2 104 473,06
Lootusetuks tunnistatud tagastustena on siin toodud välja sellised tagastused, mis kunagi ei laeku, kuid mida on liikmesriigil õnnestunud esitada EK-le jagamiseks. Kui EK nõustub, et liikmesriik on teinud endast kõik oleneva, siis ei pea liikmesriik üksi nimetatud tagastusega tekkinud kahju kandma.					
Laekunud tagastused sisaldavad ka selliseid tagastusi, mis olid lootusetud, kuid mida liikmesriigil ei olnud võimalik EK-le mingil põhjusel jagamiseks esitada. Nimetatud kulud on kandnud liikmesriik ise.					

Tagastused, mille raames on tasutud intressi ja/või viivist					
Intress		Viivis		Nii intress kui viivis	
Arv	Summa	Arv	Summa	Arv	Summa
164	172 838,41	52	368 922,35	37	183 135,84
Kokku tasutud intressi ja viivist 253-l tagastusel summas 724 896,60 eurot.					

Lisa 2 Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav intressimäär ja seadusest tuleneva eraõigusliku viivisemäär muutumine aastate lõikes

Aastate lõikes on Euroopa Keskpanga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav intressimäär ja seadusest tuleneva eraõigusliku viivise muutumine olnud järgmine:

Kehtiv alates	Intressimäär (aastaintress) ²⁶⁴	VÕS § 113 lg 1 kohane viivise määr, arvestades Euroopa Keskpanga intressimäär
01.01.2019	0,00%	8,00%
01.07.2018	0,00%	8,00%
02.01.2018	0,00%	8,00%
03.07.2017	0,00%	8,00%
01.01.2017	0,00%	8,00%
01.07.2016	0,00%	8,00%
01.01.2016	0,05%	8,05%
01.07.2015	0,05%	8,05%
01.01.2015	0,05%	8,05%
01.07.2014	0,15%	8,15%
01.01.2014	0,25%	8,25%
01.07.2013	0,50%	8,50%
01.01.2013	0,75%	8,75%
01.07.2012	1,00%	9,00%
01.01.2012	1,00%	9,00%
01.07.2011	1,25%	9,25%
01.01.2011	1,00%	9,00%
01.07.2010	1,00%	9,00%
01.01.2010	1,00%	9,00%
01.07.2009	1,00%	9,00%
01.01.2009	2,50%	10,50%
01.07.2008	4,00%	12,00%
01.01.2008	4,00%	12,00%
01.07.2007	4,00%	12,00%
01.01.2007	3,50%	11,50%
01.07.2006	2,75%	10,75%
01.01.2006	2,25%	10,25%
01.07.2005	2,00%	10,00%
01.01.2005	2,00%	10,00%
01.07.2004	2,00%	10,00%
01.01.2004	2,00%	10,00%

²⁶⁴ Eesti Pank. Võlasuhete intressimäär. – Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/volasuhete-intressimaar> (19.04.2019).

Lisa 3 Mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärad tegevusalade lõikes

Mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäär tegevusalade lõikes²⁶⁵ on aastate jooksul olnud järgmine:

01.07.2005 – 4,15%
01.01.2006 – 4,66%
01.07.2006 – 5,20%
01.01.2007 – 5,26%
01.07.2007 – 5,75%
01.01.2008 – 6,49%
01.07.2008 – 6,81%
01.01.2009 – 6,17%
01.07.2009 – 5,19%
01.01.2010 – 4,61%
01.07.2010 – 4,26%
01.01.2011 – 4,67%
01.07.2011 – 4,70%
01.01.2012 – 3,76%
01.07.2012 – 3,45%
01.01.2013 – 3,08%
01.07.2013 – 3,00%
01.01.2014 – 2,63%
01.07.2014 – 3,14%
01.01.2015 – 2,65%
01.07.2015 – 2,18%
01.01.2016 – 2,22%
01.07.2016 – 2,65%
01.01.2017 – 2,46%
01.07.2017 – 2,49%
01.01.2018 – 2,66%
01.07.2018 – 2,80%
01.01.2019 – 2,43%

²⁶⁵ Eesti Pank. Mittefinantsettevõtetele antud laenude intressimäärad tegevusalade lõikes. – Arvutivõrgus: <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/979/r/1811> (19.04.2019).

Lisa 4 Kokkuvõte EL liikmesriikidele saadetud küsimustikust

Koostasid küsimused, mille palusin 20.12.2018 siseriiklikul makseasutusel edastada teiste liikmesriikidele struktuurivahendite makseasutustele, et saada ülevaadet, kuidas teised liikmesriigid rakendavad struktuurifondide elluviimisel ühissätete määrusest tulenevat kohustust nõuda viivist toetuse tagasinõudmisega hilinemisel. Täiendavalt sai küsitud, kas teised liikmesriigid kasutavad lisaks viivisele ka muid meetmeid, mis tagavad tagasinõutud toetuse laekumise.

Edastatud küsimused olid järgmised:

1. Kuidas on reguleeritud EL määrusest 1303/2013 artiklist 122 (2) tulenev viivise määr Teie liikmesriigis ja mis on vastava viivise määra suurus?
2. Kas on tavapärane, et toetuse saaja maksab ka viivist või tehakse toetuse tagasimaksed enne maksetähtaja saabumist? Kas on seatud periood, mille jooksul on toetuse saajal võimalik toetus tagasi maksta ilma viivise/intressita? Kui jah, siis mitu päeva?
3. Kas olete seadnud muid sanktsioone või tagatisi, mis aitavad ebaõiglaselt makstud toetusi tagasi nõuda?

Tulemused liikmesriikide lõikes:

Küsimus 1: Kuidas on reguleeritud EL määrusest 1303/2013 artiklist 122 (2) tulenev viivise määr Teie liikmesriigis ja mis on vastava viivise määra suurus?

Liikmesriik	Vastus
Poola	Tagasimaksmisele kuulub toetus koos intressiga, mis on võrdne maksuvõlgnevuste korral (vastamise hetkel 8%), mida arvestatakse alates sellest, kui toetuse saajale on tehtud EL-toetuse väljamakse kuni toetuse tagasimaksmiseni.
Luxenburg	Kui toetuse saaja ei maksa tagasinõutud summat tagasi, on korraldusasutusel võimalik kohaldada trahve hilinevad maksamise eest vastavalt Ühissätete määruses artiklites 72 ja 122 sätestatule. Kohaldatakse riigi poolt seatud viivise määra, mis leitav:

	https://guichet.public.lu/en/entreprises/gestion-juridique-comptabilite/facturation/encaissement/interets-retard.html ²⁶⁶
Leedu	Viivise määr määratakse iga kvartali kohta rahandusministri korraldusega, arvutamisel võetakse arvesse Leedu Vabariigi riigivõlakirjade aastase intressimäära kaalutud keskmist, mis anti välja eelmise kvartali enampakkumisel. Kui Leedu Vabariigi riigivõlakirju ei olnud eelmise kvartali jooksul enampakkumisel müüdud, jäi kehtima viimane määr. Kui toetuse saajaks on riigiasutus või toetuse saaja suhtes on algatatud pankrotimenetlus, siis viivist ei arvestata. Hetkel kehtiv viivise määr on 0,03 protsenti iga viivitatud päeva eest. ²⁶⁷
Rumeenia	Vastavalt Rumeenia õigusaktide sätetele, mis käsitlevad EL rahaliste vahendite eiramisi, kui abisaaja ei maksa põhjendamatult makstud summat 30 päeva jooksul pärast otsuse kättesaamist, on korraldusasutusel õiguslik kohustus kohaldada sanktsioone hilinenud maksmise eest. Viivise määr on reguleeritud seadusega ja selleks on Riigipanga rahapoliitiline intressimäär võlateatise väljastamise päeval.
Tšehhi	Viivisemäär arvutatakse vastavalt Ühissätete määruse artikli 147 lõikele 2, mistõttu on intressimäär olnud 1,5% aastas või veidi kõrgem, sõltuvalt Euroopa Komisjoni intressimäärast.
Bulgaaria	Viivis määratakse riiklikul tasandil kindlaks ministrite nõukogu määrustega. Viivise määraks on Bulgaaria keskpanga baasintressimäär, mis jõustus 1. jaanuaril vastavalt jooksva aasta 1. juulist, pluss 10%.

Küsimus 2: Kas on tavapärane, et toetuse saaja maksab ka viivist või tehakse toetuse tagasimaksed enne maksetähtaja saabumist? Kas on seatud perioodi, mille jooksul on toetuse saajal võimalik toetus tagasi maksta ilma viivise/intressita? Kui jah, siis mitu päeva?

Liikmesriik	Vastus
Poola	Vahemikku, mil toetuse saaja võiks toetust ilma intressita tagasi maksta, ei ole. Tagasimaksetähtaeg on 14 päeva. Kui toetuse saaja ei maksa toetust tagasi koos intressiga 14 päeva jooksul, siis pole tal järgmisel 3 aastal võimalik saada EL vahendeid, kuid sellest on ka teatud erandid (näiteks riigiasutused). See on ka põhjuseks, miks viivise tasumine on

²⁶⁶ Sisuliselt tegemist VÕS §-s 113 reguleeritud viivisega.

²⁶⁷ Viivise määr seisuga 31.12.2018. Aastane viivise määr seega 10,95 protsenti.

	Poolas suhteliselt haruldane (ca 0,1% kõikidest juhtumitest).
Leedu	Viivise maksmine toetuse saajate poolt on suhtelised haruldane. Tagasimaksetähtaeg on 90 päeva peale tagasinõudmise otsuse jõustumist. Viivist arvestatakse ainult iga päeva eest, mille jooksul tagasinõudmine on hilineanud.
Rumeenia	30 päeva
Tšehhi	On väga haruldane, et toetuse saaja tasub summa tagasi pärast tähtaega, mille on määranud talle sissenõudmise eest vastutav asutus. Üldjuhul on tagasimaksmise tähtaeg 30 päeva.
Bulgaaria	Toetuse tagasimaksmise kohtustus on 14 päeva alates finantskorrektsiooni otsusest ning selle aja eest ei arvestata intressi või viivist.

Küsimus 3: Kas olete seadnud muid sanktsioone või tagatise, mis aitavad ebaõiglaselt makstud toetusi tagasi nõuda?

Liikmesriik	Vastus
Poola	Lisaks intressile on kasutusel nõutakse toetuse saajatelt ka täiendavaid tagatise, mille õiguslikud vormid ja väärtused on erinevate programmide lõikes märkimisväärselt erinevad, alates vekslitest kuni hüpoteegini, sh erinevad pandid või muud tagatised.
Leedu	<p>Kasutused on ka muud meetmed tagasinõutud summade tagasi saamiseks:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tagasinõudmisele kuuluv summa arvestatakse maha järgmisest maksetaotlusest, kui see esitatakse 90 päeva jooksul, mis on toetuse tagasimaksmise tähtaeg; - Toetuse saaja põhjendatud taotluse alusel on võimalus toetuse tagasimakse edasi lükata või maksta osadena, kui korraga maksmine seaks toetuse saaja keerulisse majanduslikku olukorda (v.a ebaseadusliku riigiabi korral). Sellisel juhul kohaldub intress raha kasutamise eest (praegune määr 0,01% aastas²⁶⁸). Tagasimaksmise kohustus 12 kuu jooksul. - Kui ettenähtud tähtaja jooksul ei ole rahalised vahendid täielikult tagasi makstud, kantakse võlgade sissenõudmine üle riigiettevõtte Turto pangale, kes vastutab muude võlgade haldamisega seotud

²⁶⁸ Seisuga 31.12.2018.

	menetluste eest.
Rumeenia	Kui võlga ei maksta 30 päeva jooksul, muutub võlgnevus vahetult täitmisele ilma, et korraldusasutus oleks kohustatud kohtusse pöörduma. Korraldusasutus saadab pädevale asutusele võlateatise, et võtta kasutusele kõik õiguslikud meetmed võla sissenõudmiseks (st sissenõudmine abisaaja pangakontodelt, muud võlgniku varade suhtes kohaldatavad ettevaatusabinõud, hüvitis muude maksete eest, mida riik peaks toetuse saajale maksma vms).
Bulgaaria	Võimalik toetuse kinnipidamine järgmistest maksest või riigiasutusel vähendada muid saadavaid riigitoetuseid. Lisaks on võimalik summad kinni pidada maksuameti kaudu, kuna tegemist on riiklike nõuetega.

LIHTLITSENTS

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mairi Uusen,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Euroopa Liidu struktuurivahenditest tagasinõutavate toetuste viivise proportsionaalsus“, mille juhendaja on PhD Alexander Lott,
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 29.04.2019